

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL — FACULTÉ DE DROIT
Section des Sciences commerciales, économiques et sociales

Quinze années de relations économiques hungaro-suisse (1931–1945)

THÈSE

présentée à la Section des Sciences commerciales,
économiques et sociales
de la Faculté de Droit de l'Université de Neuchâtel
pour obtenir le grade de
Docteur ès sciences commerciales et économiques

par

THOMAS de FABINYI

Licencié ès sciences commerciales et économiques de l'Université de Neuchâtel

1948

Buchdruckerei Fluntern Zürich

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL — FACULTÉ DE DROIT
Section des Sciences commerciales, économiques et sociales

Quinze années de relations économiques hungaro-suisse (1931–1945)

THÈSE

présentée à la Section des Sciences commerciales,
économiques et sociales
de la Faculté de Droit de l'Université de Neuchâtel
pour obtenir le grade de
Docteur ès sciences commerciales et économiques

par

THOMAS de FABINYI

Licencié ès sciences commerciales et économiques de l'Université de Neuchâtel

1948

Buchdruckerei Fluntern Zürich



A mon père

Université de Neuchâtel

Monsieur Thomas de Fabinyi, licencié ès sciences commerciales et économiques, de Hongrie, est autorisé à imprimer sa thèse de doctorat ès sciences commerciales et économiques «*Quinze années de relations économiques hungaro-suisse (1931—1945)*». Il assume seul la responsabilité des opinions énoncées.

Neuchâtel, le 19 mars 1948.

Le Directeur de la Section des Sciences
commerciales, économiques et sociales

P. R. ROSSET.

TABLE DES MATIERES

PARTIE I

<i>Les antécédents et les bases économiques du clearing hungaro-suisse</i>	1
--	---

<i>Chapitre 1. L'économie mondiale en 1931</i>	1
--	---

<i>Chapitre 2. La situation économique de la Hongrie en 1931</i>	15
--	----

<i>Chapitre 3. La politique monétaire et commerciale de la Hongrie depuis 1931</i>	22
--	----

I. Remarques introductives. — II. Les pouvoirs extraordinaires du gouvernement et les mesures prises au sujet des devises en 1931. — III. L'aggravation de la situation en 1932. — IV. L'augmentation des exportations et des recettes en devises en 1933. — V. Les résultats de l'année 1934. — VI. L'unification des primes de change en 1935. — VII. L'amélioration de la situation économique en 1936. — VIII. L'évolution favorable en 1937. L'accord de Londres. — IX. La nouvelle politique d'investissements (1938). — X. Les répercussions de la guerre en 1939. — XI. La situation économique en 1940. — XII. La participation de la Hongrie à la guerre (1941). — XIII. L'économie de guerre en 1942. — XIV. La situation économique en 1943. — XV. L'écroulement (1944—1945).

<i>Chapitre 4. La situation de la Suisse en 1931 et sa nouvelle politique commerciale</i>	48
---	----

I. La transformation de la Suisse en un pays industriel, exportateur et créancier. — II. La situation économique en 1931. — III—IV. Les bases légales, les buts et les premières limitations des importations en 1932. — VI. L'introduction de la politique de compensation. VII. Accords de clearing. — VIII—IX. Les premières expériences et l'extension des autorisations du Conseil Fédéral en octobre 1933. — X. La restriction des créances admises au règlement par la voie du clearing. — XI. L'atténuation des restrictions concernant l'importation. — XII. La dévaluation du franc suisse en automne 1936. — XIII. L'influence de la guerre sur la politique commerciale.

PARTIE II

<i>Les accords et le fonctionnement du clearing</i>	71
---	----

<i>Chapitre 5. La naissance de l'idée du clearing</i>	71
---	----

<i>Chapitre 6. Les diverses périodes du trafic économique hungaro-suisse au cours des années 1931—1945</i>	74
--	----

Première période :
Le clearing proprement dit

76

Chapitre 7. Le premier accord de clearing 76

I. Le contenu de l'accord. — II. La notion du clearing. — III. Les marques caractéristiques du premier accord. — IV. Remarques concernant le texte. — V. Traits essentiels de la technique de la compensation. — VI. Les lacunes de la réglementation technique de la compensation. — VII. Compensation privée. — VIII. La participation de la Banque Nationale de Hongrie aux rentrées du clearing.

Chapitre 8. Les premières expériences du clearing 84

I. La diminution du commerce avec la Hongrie. — II. Les mesures prises en vue de remédier aux défauts. — III. La convention du 28 juin 1932 sur la réduction de la quote-part de la Banque Nationale de Hongrie.

Chapitre 9. La convention du 28 juillet 1933 94

I. La dénonciation de l'accord. — Le supplément de prix demandé pour le blé hongrois. — II. La première gradne livraison de blé par la voie d'une compensation directe de marchandises. — III. L'importance des stipulations du 28 juillet 1933. — Le premier règlement total des arriérés. — IV. Les expériences faites dans la deuxième année du clearing (1933).

Chapitre 10. Le deuxième accord du 7 février 1934 99

I. Observations générales. — II. Quelques remarques sur le contenu de l'accord. — III. Les compensations privées. — IV. Traitement favorable du commerce suisse de transit. — V. Arrangements particuliers. — Le fonctionnement du clearing en 1934.

Chapitre 11. Le troisième accord du 9 mars 1935 106

I. Les surtaxes hongroises de compensation. — II. Modification du clearing. — III. Arrangements complémentaires. — IV. L'exécution de l'accord en 1935. — V. L'accord additionnel du 23 juillet 1936. — VI. Les négociations en octobre 1936 à l'occasion de la dévaluation du franc suisse. — VII. Les échanges commerciaux et le clearing en 1936.

Chapitre 12. Le deuxième amortissement total des arriérés 115

I. Le dernier semestre du clearing proprement dit (octobre 1936-mars 1937). — II. L'échec des négociations de mars 1937.

Deuxième période :
La situation extracontractuelle 117

Chapitre 13. Le clearing unilatéral 117

Troisième période :
Le modus vivendi 118

Chapitre 14. La réglementation provisoire de paiements 118

- I. Le contenu et l'importance de protocole du 27 mai 1937. —
II. Arrangements spéciaux. — III. Les relations économiques en
1937.

Quatrième période :

Le système mixte 122

*Chapitre 15. La réglementation définitive du nouveau système des
payements* 122

- I. L'avenant du protocole du 27 mai 1937 signé le 20 décembre
1937. — II Arrangements particuliers. — III. Trois protocoles
additionnels ultérieurs. — IV. Echanges de marchandises et
compensation de créances en 1938.

Chapitre 16. L'accord du 5 juillet 1939 126

- I. Contenu. — II. Les conséquences de la guerre. — III. Le
premier protocole complétant l'accord du 5 juillet 1939. — IV.
Le commerce en 1939.

Chapitre 17. Le deuxième protocole du 10 décembre 1940 130

- I. Contenu. — II. Les échanges de marchandises en 1940.

*Chapitre 18. Les relations commerciales en 1941 et le troisième proto-
cole du 26 mai 1941* 132

*Chapitre 19. L'accord du 11 octobre 1941 et le trafic économique en
1942* 133

*Chapitre 20. Le protocole du 17 octobre 1942 et les relations commer-
ciales en 1943* 136

Chapitre 21. Les échanges commerciaux et les paiements en 1944 138

Cinquième période :

La suspension des relations économiques 139

Chapitre 22. Réglementation provisoire des paiements 139

- I. L'arrêté du Conseil Fédéral du 20 décembre 1944. — II. Main-
tien de l'accord du 11 octobre 1941. — III. Le blocage des paye-
ments. — IV. Le blocage des avoirs. — V. Dispositions complé-
mentaires. — VI. La reprise des relations commerciales en mai
1946.

PARTIE III

L'analyse du trafic commercial, financier et d'assurances 145

*Chapitre 23. Récapitulation des traits caractéristiques de la compen-
sation hungaro-suisse* 145

*Chapitre 24. Les échanges de marchandises et spécialement les accords
sur la livraison de blé* 147

- I. Les traits essentiels du commerce hungaro-suisse. — II. Le
rôle dominant des produits agricoles de la Hongrie. — III. L'im-

portation de bétail de boucherie, d'orge, de malt et de vin hongrois. — IV. Les accords sur la livraison de blé. Les doutes concernant la qualité et les quantités disponibles du blé hongrois. — V. Le problème des prix du blé. — VI. Les suppléments de prix. — VII. La méthode de calcul, le niveau et la fluctuation des prix du blé. — VIII. Le rôle important de la Hongrie parmi les fournisseurs européens de blé. — IX. La régression de l'importation de céréales hongroises en 1934, 1935 et 1938. — X. Changements de structure du commerce hungaro-suisse.

Chapitre 25. Le trafic financier

166

I. L'accumulation de capitaux en Suisse. — II. L'utilisation et spécialement l'exportation de capitaux. — III. Le trafic financier avec la Hongrie jusqu'en 1931. IV. La suspension de l'exportation de capitaux en raison de la crise mondiale. — V. Les mesures coercitives prises par la Hongrie en 1931—1932. VI. La transformation des mesures monétaires défensives en moyens offensifs. — VII. Les diverses périodes des relations financières hungaro-suisse en 1932—1944. — VIII. Les possibilités de transfert en 1932—1933 (première période). — IX. La seconde période. Participation à la contrevaletur des livraisons de blé en 1934—1937. — X.-XI. Les principes et le contenu de l'accord de Londres du 15 juillet 1937. — XII. La troisième période Transfert partiel en devises au cours des années 1937—1940. — XIII. La quatrième période. L'accord financier de décembre 1940. — XIV. Les trois prorogations de l'accord financier jusqu'au 1er novembre 1944. — XV. La suspension des transferts (cinquième période). — XVI. Conclusions.

Chapitre 26. Paiements résultant des assurances

191

PARTIE IV

Conclusions

193

Chapitre 27. L'évaluation économique du clearing

193

I. Les causes et les buts du système de clearing. — II. Les arguments en faveur de la compensation. — III. Résumé des critiques dirigées contre le clearing. — IV. La question de la liberté des paiements internationaux. — V. Le clearing comme arme offensive de la politique commerciale. — VI. Les contrastes se manifestant dans les buts visés par le clearing. — VII. Les préjudices résultant pour le commerce international, les pays tiers et même pour les états signataires. — VIII. Les expériences faites avec les accords de paiements conclus après la guerre. — IX. Les difficultés initiales de l'exécution des premiers accords de compensation. — X. Les défauts structurels de la compensation. Le clearing dirigé. — XI. Le problème des clearings multilatéraux. — XII. Les résultats satisfaisants du clearing hungaro-suisse. — XIII. Constatations d'ordre général

Annexes

213

Bibliographie

222

PARTIE I

Les antécédents et les bases économiques du clearing hungaro-suisse

CHAPITRE 1 :

L'économie mondiale en 1931.

I. Dans la seconde moitié du XIX^{ème} et au commencement du XX^{ème} siècle l'économie mondiale montre l'aspect d'une prospérité florissante et durable.

Cette évolution heureuse est due en premier lieu à la paix exceptionnellement longue dont l'Europe jouit après l'époque napoléonienne. Même dans les cas relativement rares où la paix fut interrompue, les guerres survenues n'eurent qu'une étendue et durée limitée; par conséquent, elles ne causèrent que des dévastations et dommages assez facilement réparables et n'ébranlèrent pas radicalement l'ordre économique. Nous pouvons mentionner comme un exemple significatif la guerre de 1870—71 après laquelle la France fut en mesure de payer les réparations de 5 milliards de francs-or dans un délai très bref et «dont la répercussion sur le franc français fut très limitée, puisque le maximum de baisse atteint en 1871 pendant les jours les plus sombres de la Commune fut seulement $3\frac{1}{2}\%$ ».¹

Les conséquences des crises périodiques inévitables ne furent pas non plus désastreuses.

En outre il ne faut pas oublier le développement extrêmement rapide de la technique dans tous les domaines et surtout dans celui des communications, ainsi que la prise en possession et l'exploitation des territoires jusqu'alors inexplorés, deux facteurs puissants de l'essor économique.

¹ Fouchet, p. 18.

Aussi les monnaies des pays les plus importants étaient-elles basées directement ou indirectement sur l'or. Dans le trafic international l'or assurait l'équilibre des cours de change dont les oscillations autour du point d'or n'étaient pas importantes et ne créaient guère de risques graves au commerce international. «L'or était aussi régulateur des diverses activités de l'économie nationale, le danger de trop grandes facilités offertes à la création des monnaies fiduciaires, légales et privées était ainsi évité».²

La libre circulation des marchandises, des capitaux et du travail rendait possible l'utilisation des avantages de la division internationale du travail.

Tout de même ce serait une erreur de supposer que la liberté du commerce aurait valu comme un principe inattaquable.

Le début de cette époque coïncida sans doute avec la victoire du mouvement de «free trade» en Angleterre qui domina ensuite le commerce mondial pendant presque trois décades. L'accord Cobden, conclu en 1860 entre l'Angleterre et la France, eut pour conséquence l'abaissement considérable des barrières douanières au moyen des traités de commerce et l'acceptation en général, du principe de la nation la plus favorisée, ce qui aboutissait à une animation extraordinaire des échanges mondiaux.

Cependant une dépression durable se présenta après 1870, dont la raison fut un surinvestissement industriel et une profonde crise de structure de l'agriculture, causée par les grandes quantités de marchandises agricoles offertes à des prix bas par les pays d'outre-mer disposant d'une production extensive. La crise fut encore aggravée par une déflation monétaire, par la diminution considérable de la production d'or et par la tendance des gouvernements à élever les droits de douane pour couvrir les dépenses qui allaient en augmentant, en raison de l'accroissement constant de leur sphère d'activité.³

Quant aux échanges internationaux, le libéralisme perdit de son élan et céda le terrain aux penchants protectionnistes qui conduisirent à la hausse des tarifs douaniers. Il suffit de mentionner le tarif allemand de 1870 produisant un effet déterminant sur toute l'Europe, ainsi que les réformes successives en France (1881, 1885, 1887) et le fameux tarif Mac-Kinley introduit aux Etats-Unis en 1890.

² Fouchet, p. 20.

³ Bosshardt, p. 164.

La Suisse fut toujours un protagoniste du libre échange. Même en 1878, son système douanier ne poursuivit que des buts fiscaux. C'est l'attitude de ses voisins qui la força ensuite d'introduire des douanes de combat et même de protection; toutefois le tarif suisse de 1902 comptait parmi les moins élevés du monde.⁴

Malgré ces changements, la politique douanière modifiée n'empêchait pas le développement favorable des échanges mondiaux; car elle ne décréait pas de restrictions immédiates et n'influençait le trafic des marchandises que d'une manière indirecte.

Le maintien de la clause de la nation la plus favorisée permettait l'établissement d'une concordance entre les tarifs des divers pays.

En outre le nouveau système entraînait en usage dans une période de paix, alors que les états n'avaient pas encore subi les expériences de la guerre qui devinrent plus tard une source permanente du protectionnisme, parce qu'elles attiraient l'attention sur l'importance de l'autarchie aux époques de crise.

Tandis que la valeur constante des monnaies basées sur l'or assurait la stabilité économique, il y avait trois facteurs subtils: le cours de change, les taux d'intérêts et les prix résultant du jeu de la demande et de l'offre au marché libre, qui réglaient le trafic de marchandises et de paiements, en restituant l'équilibre des balances des comptes après des oscillations temporaires.

Par conséquent, la vie économique s'inspirait des sentiments de la sécurité et de la confiance: fondements indispensables du crédit et de l'ordre économique.

II. Cet état de choses fut complètement bouleversé par la première guerre mondiale. La politique des marchés libres donna place à l'interventionnisme, à l'autarchie et même au planisme. L'influence équilibrante des monnaies basées sur l'or n'exista plus. Pour financer les dépenses de guerre, les états durent recourir à l'augmentation des impôts, au placement de vastes emprunts, à l'aliénation de leurs avoirs situés à l'étranger et même à la mise en mouvement de la presse des billets de banque. Les pertes en hommes, matières et moyens de production représentèrent la destruction de valeurs irremplaçables. L'équilibre des budgets des états et la stabilité des monnaies furent ébranlés. Les belligérants sortirent de la guerre endettés et appauvris.

⁴ Bosshardt, p. 185.

Quant à l'Europe, elle subit une secousse extrêmement grave. L'Allemagne et la monarchie danubienne s'écroulèrent. La France souffrit énormément en raison de ces immenses sacrifices de guerre. Même la force économique de la Grande-Bretagne s'affaiblit, une conséquence très dangereuse, si l'on prend en considération que son rôle dominant avait été la garantie principale de la stabilité économique.

La guerre a donné l'impulsion à une nouvelle évolution de l'économie mondiale: au transfert du centre de gravité à l'Amérique du Nord. C'étaient les grands emprunts placés en Europe qui permirent aux Etats-Unis l'exploitation et l'utilisation de leurs immenses richesses et ressources naturelles au cours du demi-siècle suivant la guerre de sécession. Or ce pays débiteur devenait pendant la guerre de 1914—18 le plus grand créancier du monde.

L'unité de l'économie mondiale et la cohésion de ses membres complémentaires fut compromise par le fait que la Russie s'isolait pour des décennies en entreprenant en même temps une tentative d'une envergure colossale et sans pareille dans l'histoire, ayant comme but l'introduction d'un régime étatique qui établissait une économie collective basée sur des principes diamétralement contraires à la structure des autres pays.

III. Il aurait été indiqué d'évaluer ces changements comme un signal alarmant qui montrait les énormes difficultés, sinon l'impossibilité d'un retour aux conditions de l'avant-guerre. On était pourtant généralement convaincu que la guerre ne serait qu'une interruption passagère du système traditionnel de l'économie dont la restauration ne dépendrait que de l'appliation des anciens principes. En tout cas, la stabilisation de la monnaie dans les pays dont les systèmes monétaires furent détruits et le rétablissement de l'influence régulatrice de l'or, étaient sans doute la première condition de toute reconstruction.

Vu l'écroulement financier complet de maints pays, les inflations pernicieuses et la spéculation indomptable, ce but ne semblait guère réalisable. Néanmoins les efforts de quelques cinq années ont réussi à résoudre ce grave problème.

Mais la seconde condition de base de l'ancien système ne fut pas remplie. Au lieu de restituer la liberté du commerce, des mesures d'ordre protectionniste et autarchique furent prises. Les stipulations des traités de paix ne correspondaient pas aux exigences économiques. Les réparations dont l'étendue exacte

n'était pas déterminée, pesèrent pendant plus d'une décennie comme l'épée de Damoclès sur le continent. La puissante unité de la monarchie austro-hongroise fut morcelée et des nouvelles frontières douanières de quelques milliers de kilomètres surgirent au centre de l'Europe.

La voie du rétablissement fut ainsi bloquée par des obstacles presque insurmontables.

L'essor économique qui faisait son début en 1924 portait donc d'emblée en soi les germes de son déclin.

Parmi les nombreuses causes immédiates d'une rechute qui était imminente, il suffit de mentionner un des facteurs les plus importants: c'est l'endettement anormal de l'Europe centrale. Après la conclusion du Dawes-plan en 1924 jusqu'en 1929, l'Allemagne, p. ex., eut besoin de 21,2 milliards de Reichsmarks pour couvrir le solde passif du commerce, les réparations en nature et en espèces, le service de la dette commerciale ainsi que l'or et les devises-or nécessaires à ces buts. Elle se procura 3 milliards par la prestation de services à l'étranger et 18,2 milliards par l'importation de capitaux dont seulement la moitié environ lui fut créditée à long terme. La majeure partie des réparations fut donc accomplie au moyen des capitaux empruntés à l'étranger, sans être couverte par l'excédent de la propre production. Par conséquent elle devait s'écrouler sous la charge énorme des dettes étrangères.

En 1929 les signes d'une *grave crise économique* se sont fait sentir. Une baisse extraordinaire des prix des marchandises se présentait. La prospérité aux Etats-Unis prit une fin soudaine. Le krach bancaire à New-York en octobre 1929 provoqua une inquiétude générale. La vague de dépression partant de l'Amérique s'étendit pas à pas et submergea le monde entier.

Par suite de la publication d'un projet d'accord douanier austro-allemand, le danger imminent de la guerre apparaît sur l'horizon amenant une vraie panique.

Dès qu'on apprit la défaillance du Crédit mobilier autrichien, la crise économique mondiale se compliqua d'une *crise générale de crédit* qui sapa les fondements des échanges et des règlements internationaux.⁵

Cette fois malheureusement, l'Allemagne ne se trouvait pas en face de ses anciens créanciers de l'avant-guerre possédant,

⁵ Rapport de la B. N. S. (Banque Nationale Suisse) sur 1931.

comme l'Angleterre, une très longue tradition bancaire, qui leur avait appris la nécessité de la patience et des sacrifices en temps de crises.

Au contraire, la France, partant des préoccupations politiques, devait être un créancier spécialement sensible à la crise et les Etats-Unis n'étaient pas encore habitués au rôle nouveau et délicat d'un pays créancier.

La France révoqua d'une heure à l'autre ses capitaux prêtés à court terme et les Etats-Unis firent de même.

Cette dénonciation soudaine s'avéra être un pas fatal. En oubliant qu'en fin de compte le débiteur ne peut s'acquitter de ses dettes que par la livraison de marchandises, on anéantit la base primordiale du crédit: la confiance.

Dans l'atmosphère de la *crise générale de confiance*, on ne pouvait plus se fier à l'effet régulateur des trois facteurs mentionnés dont l'influence avait été si efficace pendant les périodes normales.

La question des intérêts perdait toute importance, car ce n'était pas les revenus, mais le capital lui-même qu'on essayait de sauver par la dénonciation des crédits, par l'évasion à l'étranger ou par la thésaurisation du numéraire et des devises.

L'influence des prix sur le trafic des marchandises n'était guère décisive, même si le pays débiteur était prêt à régler ses dettes en livrant des produits.

Vu les exportations inquiétantes de l'Allemagne, forcées depuis des années à titre de réparations et encouragées par les moyens du dumping et des subventions très élevées, les états créanciers haussèrent leurs tarifs de douanes et introduisirent même des restrictions directes aux importations. Les résultats furent tristes: au lieu d'atténuer la crise, ils réussirent à l'aggraver.

Les réserves en devises que les pays débiteurs possédaient encore diminuaient de jour en jour; la pression exercée par les créanciers en vue d'obtenir des paiements dans leurs propres monnaies a fait hausser les cours des devises de telle sorte que les gouvernements devaient intervenir. Vacances de banque, fermeture de bourses, restrictions des opérations de paiement, réglementation du trafic des devises, ordonnances d'urgence furent décrétés.

Une série toujours croissante de pays fut atteinte par la crise de crédit et de confiance et en septembre 1931 la Banque d'Angleterre décida de suspendre la convertibilité en or de la livre sterling, donnant un exemple suivi par nombre d'états.

«Cet événement fut le prélude d'une *crise monétaire* générale, dont l'extension rapide et la profondeur sont telles que l'histoire n'en a guère connu de pareille».⁶

CHAPITRE 2 :

La situation économique de la Hongrie en 1931.¹

I. Avant la première guerre mondiale, la Hongrie était un des états importants de l'Europe centrale avec une superficie de plus de 300.000 km². Comme pays agricole, elle dépendait de l'importation de produits industriels et de capitaux. En revanche elle possédait une production agricole surabondante, des matières premières et des grandes ressources naturelles exploitables. Le vaste territoire de l'Autriche-Hongrie avec 50 millions d'habitants représentait une puissante unité économique, monétaire et douanière offrant un débouché sûr et avantageux aux produits agricoles hongrois. D'autre part l'Autriche disposant d'une industrie développée et d'un riche marché de capitaux, était le fournisseur de produits industriels et de crédits, que la Hongrie pouvait ainsi se procurer sans être obligée de s'endetter en monnaie étrangère. C'était un fondement sain qui assurait à l'économie du pays les conditions d'une prospérité durable.

II. Quant aux relations économiques entre la Suisse, état exportateur et créancier, et la Hongrie, agricole et pauvre en capitaux, les bases naturelles d'un commerce réciproque étaient données par la structure économique complémentaire des deux pays. Dans le domaine intellectuel, il y avait d'ailleurs également des points de rattachement.

Si, malgré cela, leurs rapports mutuels ne montraient pas un développement intensif, ce fait doit être attribué à l'orientation de leur commerce extérieur.

Vu les circonstances déjà mentionnées, il était naturel que le trafic commercial de la Hongrie fût dirigé en premier lieu vers l'Autriche, l'Allemagne et les pays des Balkans. Il est également compréhensible que la partie prépondérante du commerce suisse se déroulat avec les états limitrophes et que la

⁶ Rapport de la B. N. S. sur 1931, p. 8.

¹ Cf. les annuaires statistiques de la Hongrie et les rapports annuels de la B. N. H. (Banque Nationale de la Hongrie).

Suisse importait le blé et les matières premières dont elle avait besoin de la Russie et surtout d'outre-mer où les prix, les qualités et les frais peu élevés du transport maritime lui offraient de grands avantages.

Le commerce hungaro-suisse se limitait à l'échange d'une modeste quantité de vivres et de matières premières contre des produits finis de l'industrie suisse.

Faute d'indications statistiques, on ne peut pas établir les chiffres relatifs, mais il y eut sans doute un trafic intense de tourisme, dirigé plutôt unilatéralement vers la Suisse, qui fut pour les Hongrois toujours un but de voyage préféré leur offrant les possibilités les plus variées du tourisme proprement dit, de cures médicales, de récréation, d'éducation, d'étude de langues, etc.

Bien que la Hongrie ne figurât pas parmi les destinations principales de l'essaimage industriel et commercial suisse qui a pénétré dans les plus divers pays du globe, on rencontre en Hongrie également des pionniers suisses, tenaces et bien doués qui y jouaient depuis plus d'un siècle un rôle important.

Grâce à leurs aptitudes et connaissances professionnelles, à leurs expériences et relations internationales ou aux capitaux importés, ils sont devenus fondateurs ou chefs dirigeants d'entreprises industrielles ou bien ils ont déployé une activité utile et estimée dans d'autres situations, entre autres comme contre-maîtres et ouvriers qualifiés dans les usines.

Nous ne rappelons que quelques exemples. La petite fonderie, établie par Abraham Ganz à Buda en 1844, est devenue une des plus grandes usines de l'industrie lourde hongroise (S. A. Ganz & Cie d'électricité, machines, wagons et de chantier naval à Budapest).

Brasseries et fabriques de textiles (Haggenmacher), de fromage (Staufer), de tonneaux (Kienast), ainsi que la confiserie bien réputée de Gerbeaud, sont des anciennes créations suisses et il y a encore de nombreuses entreprises industrielles et commerciales dont la fondation s'effectua plus tard avec la participation du capital (monétaire ou intellectuel) ou du travail suisse.

En ce qui concerne les relations financières, dans ce domaine, les rapports hungaro-suisse étaient des plus intenses. Afin de distribuer les risques plus rationnellement ou d'assurer un meilleur rendement, les banques suisses étaient disposées à octroyer en Hongrie des crédits à l'Etat, aux municipalités et aux entreprises privées, à placer des titres hongrois sur le marché suisse et à opérer des transactions de crédit avec les banques hongroises.

Ces relations ainsi que l'évolution satisfaisante de l'économie hongroise en général furent interrompues en 1914.

Après une grande perte de sang et de gros sacrifices matériels, la guerre finit avec un grave endettement et un écroulement complet du budget et de la monnaie hongrois. Par suite du traité de Trianon, la Hongrie a perdu 67 % de son territoire et la majeure partie de ses ressources naturelles (bois, sel, métaux, fer, méthane, forces hydrauliques, etc.). La diminution de la population se chiffrait à 58 % seulement, sa densité calculée par km² s'élevait de 65 à 81 (en 1920) et à plus de 90 en 1930, ce qui a fait surgir la question: l'agriculture qui donnait du travail à la grande majorité du peuple pourrait-elle assurer la vie à une population d'une pareille densité?²

Le pays subit un encerclement hostile et une isolation politique et économique, réalisés par les états successeurs de la monarchie. L'effondrement de l'Autriche-Hongrie priva la Hongrie de son puissant «Hinterland» d'un caractère complémentaire.

L'inflation anéantit la fortune mobilière et appauvrit la classe moyenne. La valeur de la monnaie baissa en raison de 15.000 à 1. La réforme agraire exécutée au début de la troisième décade du XXème siècle amena la diminution temporaire de la production, sans avoir réglé définitivement la question de la répartition des terres.

Après quelques années, on a toutefois réussi à consolider la situation, grâce aux efforts extraordinaires faits par le pays. La presse des billets de banque cessa de travailler. La stabilisation de la monnaie par l'introduction d'un nouvel étalon (pengő) basé sur l'or et la fondation d'une banque d'émission bien dirigée furent suivies de la restitution de l'équilibre du budget de l'Etat. Le travail de reconstruction était aidé par l'emprunt émis sous les auspices de la S.d.N. et dont une part considérable pouvait déjà être destinée à des investissements productifs.

Vu les bons résultats qui méritaient la reconnaissance de l'étranger où l'on poursuivait la consolidation économique du pays avec une confiance croissante, les états respectifs (l'Angleterre, les Etats-Unis, la Suisse, etc.) mettaient à la disposition de la Hongrie les crédits dont l'Etat, les municipalités et les entreprises privées avaient besoin pour la reconstruction.

² Il faut rappeler la grande densité de la population agricole (même en 1940 elle atteignait 59 par km² représentant le double de la densité respective du Danemark ou de la France) et le nombre très élevé des ouvriers agricoles sans fortune (dépassant en 1920 un tiers et en 1940 même 41% du total des ouvriers).

L'industrialisation nécessitée par la densité de la population et par la transformation de la structure économique du pays reposa sur le nouveau tarif douanier (loi XXVI de l'année 1924). L'état la protégea par des mesures spéciales qui furent systématiquement résumées et complétées dans la loi XXI de l'anne 1931. Une nouvelle industrie de textiles surgit. Les fabriques de machines, de fer et d'électricité se développèrent tandis que les moulins perdirent de leur importance autrefois très grande. La production agricole prit un essor qu'on peut attribuer aux prix élevés du blé sur le marché mondial. D'autre part la prospérité encouragea trop les investissements et aboutit à un endettement de l'agriculture dont l'étendue et les conditions se manifestèrent plus tard comme dangereuses.

Le gouvernement s'efforça d'améliorer la qualité des produits agricoles.

L'industrie grandissante commença à s'occuper de l'exportation de ses produits.

Aussi dans les relations hungaro-suisse, cette évolution ne manqua pas d'exercer son influence sur le commerce et le trafic de capitaux (voir annexe VI).

IV. *A la fin de 1929* la crise atteignit la Hongrie. Dans ce pays agricole, elle eut des conséquences encore plus graves qu'ailleurs.

Déjà *en 1930* la chute imprévue des prix des céréales panifiables détériora sérieusement la situation de l'agriculture et causa un changement défavorable au revenu national et aux finances de l'état. Le déficit banni depuis des années réapparut dans le budget; afin de restituer son équilibre, on augmenta les impôts et réduisit les dépenses. L'industrie et le commerce ne purent échapper à la dépression, le chiffre des cas d'insolvabilité allait en croissant.

La balance des paiements était surchargée par le service des dettes extérieures dont le total s'est accru au cours des trois années 1927-29 de 1200 millions de pengös. Bien que le solde passif qui atteignait 500 millions en 1927 et 1928, ait reculé fortement (en 1929 il montrait seulement 200 millions), il se chiffrait encore à 100 millions en 1930, à la dernière année accusant une importation de capitaux assez remarquable, soit 175 millions de pengös (dont plus de 3 millions de livres sterling résultant d'un crédit transitoire de l'Etat).

Dans le commerce extérieur, le pays manifestait une capacité louable d'accommodation à la situation changée, en rédui-

sant beaucoup plus les importations que les exportations; par conséquent la balance du commerce était devenue active (avec un excédent de 88 millions) après avoir été passive depuis 1923 (voir annexe VI).

En 1931 une aggravation critique de la crise se présenta, provenant de l'évolution catastrophique des prix agricoles, du fardeau croissant des amortissements et des intérêts dûs sur les dettes étrangères, de la suppression quasi totale de l'importation de capitaux et de la régression des exportations. Ces événements accompagnés de la diminution ultérieure des devises disponibles, du revenu national et des recettes publiques menaçaient la stabilité de la monnaie et de l'organisation bancaire, amenant entre autres le danger d'une fuite de capitaux énorme vers l'étranger.

Néanmoins le gouvernement et la banque d'émission ont tenté de parer aux difficultés sans l'application de mesures forcées, bien que les perspectives de cette lutte dont les détails sont exposés dans le rapport de la B. N. H. sur l'année 1931 ne fussent pas favorables.

Vu que l'indice des prix du blé, représentant au début de l'année 1930 encore 95 % du niveau de l'avant-guerre, baissa à 34 % en 1931 et que les quantités des principaux produits agricoles exportées en 1931 auraient assuré un rendement de 169 millions plus grand sur la base du niveau des prix de 1929, il devint compréhensible que la Hongrie, privée de l'importation de capitaux, ne put plus maintenir à la longue le service des dettes étrangères exigeant — aux taux d'intérêt augmentés — une somme annuelle de presque 300 millions de pengös.

Le choc produit par la débâcle de l'Institut de Crédit Autrichien en mai donna un coup décisif aux événements qui se précipitèrent. La révocation des crédits se fit sentir, des quantités toujours croissantes de titres hongrois commencèrent à refluer, les cercles économiques du pays furent inquiétés, ce qui provoqua une demande augmentée de devises, réduisant l'or et les devises de la B. N. H. A la fin de l'année précédente, ces réserves (y compris celles figurant au compte « actifs divers ») atteignirent 240 millions de pengös-or. Au cours de la période la plus critique, soit de mai jusqu'à mi-juillet elles baissèrent de 200 millions.

La B. N. H. toucha plusieurs crédits; d'abord 5 millions de dollars de la Reichsbank et puis successivement 21 millions de dollars et un million de livres sterling de la B. R. I. et d'autres

banques d'émission. Vu les négociations entamées à l'étranger concernant un emprunt considérable de l'Etat, elle espérait recevoir les devises suffisantes pour le remboursement de ses crédits et nécessaires à l'équilibre de la balance de paiements. Pourtant la détérioration rapide de l'économie en Europe centrale empêcha la réalisation de ces espoirs; étant donnée la nouvelle aggravation extrême de la situation en matière de devises et les phénomènes menaçants dans le domaine du crédit interne, vers la mi-juillet le gouvernement et la B.N.H. furent contraints à introduire des restrictions radicales.

Ce fut d'abord: trois jours de vacances dans les banques, la fermeture de la bourse et la restriction transitoire de la libre disposition sur les dépôts de banque. Ces mesures ne restèrent en vigueur que peu de temps et même 20 % des dettes de la B.N.H. furent remboursées à l'aide d'un nouveau crédit étranger contracté par l'état sous forme de bons de trésor, mais il resta impossible d'abolir le contrôle sur le trafic des paiements avec l'étranger introduit le 13 juillet 1931.

«Il fallait une décision bien grave afin de choisir cette voie. Les opérations de crédit effectuées par la BNH à son propre compte prouvent qu'elle est allée jusqu'à la dernière limite pour assurer à l'économie interne les grands avantages d'un libre trafic des paiements. Cependant les mesures financières ne peuvent tout au plus que proroger les événements économiques nécessités par la force des choses sans les pouvoir éviter.»³

Le contrôle des devises a fortement restreint l'attribution des devises demandées sans justes motifs économiques. Mais ce n'était que l'élimination d'un des facteurs menaçant l'équilibre de la balance des paiements.

Il restait la délicate question de savoir comment le pays pourrait se procurer les devises nécessaires aux paiements dus à l'étranger à titre financier.

Il ne paraissait guère admissible que la B.N.H. les refuse généralement avec la simple motivation que tels paiements ne sont pas économiquement justifiés. La vraie raison d'un tel refus était la pénurie en devises, dont la reconnaissance ouverte devait avoir pour conséquence la prohibition de tout transfert de ce genre.

Le gouvernement et la banque nationale voulaient éviter l'application d'un tel moyen extrême.

³ Rapport de la B. N. H. sur l'année 1931.

Ils se sont décidés d'abord à intensifier le contrôle des devises, de réduire énergiquement le déficit du budget et de recourir à la S.d.N., afin d'obtenir des suggestions concernant la voie à suivre.

Conformément aux propositions faites par le comité financier de la S.d.N., qui est venu en Hongrie pour étudier la situation sur les lieux, une série de dispositions fut prise pour satisfaire au projet de ce comité et en vue d'assurer le service des dettes étrangères par l'encouragement des exportations. Malheureusement on ne réussit pas à atteindre le but envisagé, car le pays ne disposait guère que de produits agricoles dont l'exportation fut empêchée par la baisse des prix mondiaux et par le fait que la capacité d'achat des débouchés étrangers avait diminué elle-même.

La tension extrême de la situation est caractérisée par la régression énorme du commerce extérieur (voir annexe VI) et par le fait qu'en somme la B.N.H. devait contribuer plus de 250 millions de pengös pour couvrir les déficits de la balance des paiements, dont 105 millions provenaient des réserves et 145 des crédits contractés en 1931.

Ce fut ainsi qu'aux derniers jours de l'année, le gouvernement fut forcé de suspendre vis-à-vis de l'étranger le service des dettes à long terme et de décréter que le paiement des amortissements et des intérêts devrait s'effectuer en pengös auprès de la B.N.H.

Quant à l'inquiétude interne, elle fut apaisée par deux mesures rassurantes.

D'une part, pour maintenir le pouvoir d'achat interne de la monnaie, on prescrivit que toutes les transactions et calculations devraient être opérées en pengös-or dont la valeur se rattachait à l'or, d'autre part on créa la Banque hongroise de garantie avec la destination d'accorder aux banques de dépôt et aux entreprises commerciales les crédits nécessaires.

En assurant la stabilité de la valeur des dépôts ces mesures rendirent la confiance. Elles réussirent à combattre la tendance de retirer les dépôts et de les investir en des valeurs objectives. Le stock des dépôts en banque fut ainsi conservé et le niveau moyen des prix resta stable.

Dans le domaine des relations financières avec l'étranger, le contrôle financier de la S.d.N., ayant trait à l'emprunt émis sous ses auspices fut rendu plus efficace et on prépara la con-

clusion des accords de prorogation à l'égard des dettes à court terme que les banques, l'industrie et le commerce hongrois avaient contractées avec des banques étrangères.

CHAPITRE 3 :

La politique monétaire et commerciale de la Hongrie depuis 1931.¹

1. Remarques introductives

Les restrictions édictées en Hongrie dans la seconde moitié de l'année 1931, presque en même temps qu'en Autriche et en Allemagne, introduisirent une nouvelle politique qui partant du terrain monétaire ne manqua pas de produire ses effets sur le commerce extérieur, les finances et toute l'économie du pays. Aussi fut-elle déterminante pour l'évolution des rapports économiques entre la Suisse et la Hongrie, relations qui font l'objet principal de notre étude. C'est pourquoi il nous semble utile d'expliquer les idées dominantes de la politique commerciale et monétaire de la Hongrie de 1931 à 1945. Avant d'en donner un exposé chronologique, il faut relever que cette époque comprend trois périodes qu'on doit distinguer à cause des changements fondamentaux survenus dans les buts et les moyens de la politique en question.

1) *Les premières six années et demie (1931—1937)* furent consacrées à l'assainissement économique et financier du pays, ce qui nécessita en premier lieu le renforcement continu des restrictions monétaires en vue d'éliminer les élusions du contrôle, de même que l'augmentation des exportations qui exigeaient des subventions très considérables à cause de la baisse énorme des prix mondiaux. On inventa un système compliqué et on employa des moyens artificiels pour dissimuler les primes d'exportation très élevées dans les transactions dites de compensation, ou bien pour les couvrir par les sacrifices imposés aux importateurs, aux

¹ Nous prenons comme base les rapports annuels de la B.N.H. Voir à ce sujet aussi les annuaires statistiques de la Hongrie, «Ungarisches Wirtschaftsjahrbuch» et les rapports de la Gesuwa. Les chiffres concernant le commerce extérieur, la circulation des notes de banque et leur couverture, les recettes et dépenses en devises, ainsi que les paiements versés en devises aux créanciers financiers ressortent des annexes II à X.

branches intéressées de l'industrie indigène, aux créanciers étrangers à titre financier (libération des avoirs bloqués) et finalement aux états qui étaient disposés à payer pour le blé hongrois un supplément de prix (voir les deux premiers accords hungaro-suisses sur le blé et l'accord de Rome conclu entre la Hongrie d'une part et l'Autriche et l'Italie d'autre part).

On réussit ainsi à vivifier le commerce extérieur mais une grande partie des devises obtenues ne fut pas librement utilisable en raison des restrictions stipulées dans les accords de compensation, d'où l'animosité contre les clearings qui furent remplacés par des arrangements moins rigides. Quant aux porteurs de créances financières, ils se trouvaient dans une situation très défavorable car un sacrifice de plus de 40 % était généralement nécessaire pour obtenir la libération et le transfert des revenus bloqués.

Après une lutte constante de quatre années, les résultats de cette politique permirent une stabilisation préliminaire du pengö. Elle fut décrétée à la fin de 1935 par une dévaluation cachée sous la forme de l'unification des primes de change (pages 33—34).

Les deux années suivantes ayant amené une amélioration progressive, l'assainissement put enfin s'achever à la fin de 1937 et au commencement de 1938 par le rétablissement de l'équilibre budgétaire, monétaire et économique (page 36) et par le règlement contractuel du service des dettes étrangères dans l'accord multilatéral de Londres (pages 37, 181—186).

2) *La seconde période* (de 1938 à 1941; pages 38—44) montre une grande extension de l'activité économique encouragée par les grands investissements de l'Etat et aidée par la réannexion des territoires détachés, mais subissant déjà les répercussions de la guerre survenue en 1939.

3) *La troisième période* (1941 à 1944) fut déterminée par les exigences de la participation du pays à la guerre qui aboutit à l'écroulement à la fin de 1944 (pages 44—48).

II. Les pouvoirs extraordinaires du gouvernement et les mesures prises au sujet des devises en 1931.

Les buts principaux vers lesquels on devait s'orienter en 1931—1935 étaient fixés par les intérêts vitaux du pays qui se trouvait dans la situation critique précisée ci-dessus.

Il fallait rétablir l'équilibre de la balance des paiements, de la monnaie et du budget; défendre le pouvoir d'achat externe et

interne du pengö; maintenir et même augmenter par l'encouragement des exportations les stocks fortement diminués des devises afin de pouvoir importer les matières premières et les moyens de production les plus nécessaires; quant au service des dettes étrangères entravé par la pénurie de devises, on devait trouver un *modus vivendi* permettant la prorogation et la réduction des paiements.²

La réalisation des buts visés exigeait l'émission souvent immédiate de dispositions très nombreuses et leur adaptation continuelle aux besoins changeants de la situation toujours fluctuante. La voie ordinaire de la législation ne pouvant pas correspondre à ces exigences, la loi XXVI de l'année 1931 — tout en réservant au parlement le droit de contrôle — autorisa le gouvernement à prendre toutes les mesures nécessaires à la restitution de l'équilibre budgétaire et à la protection de l'économie et du crédit du pays, ainsi que de conclure des accords internationaux sur le trafic des paiements et de commerce. Dans ce cadre, le pouvoir exécutif obtint le droit d'émettre des ordonnances concernant les recettes et les dépenses publiques, le droit privé, la procédure civile et dans certaines strictes limites même le droit pénal et la procédure pénale. Il fut ainsi autorisé à légiférer sur les problèmes réservés normalement à la compétence exclusive du pouvoir législatif.

C'était sur la base de ces pouvoirs exceptionnels qu'on a pris en 1931 les mesures extraordinaires déjà mentionnées dont nous ne rappelons ici que les plus essentielles: *le contrôle général des devises*, *le moratoire de transfert* à l'égard du service des dettes étrangères titrés à long terme (obligations et lettres de gage) décrété le 22 décembre 1931 par l'ordonnance 6900 M. E. de 1931 et *la création d'une commission pour les créances étrangères* autorisée au règlement des dettes à court terme, soit à la conclusion des *accords de prorogation* (ordonnances 6370 M. E. de 1931 et 1600 M. E. de 1931).

En ce qui concerne le *contrôle des devises*,³ fondement primordial du système entier, en voici *les principes dominants*:

² Il faut ajouter que la baisse du revenu national menaçait les possibilités de la vie d'une grande partie de la population. Par conséquent le gouvernement se trouvait en face de questions extrêmement graves non seulement dans le secteur mentionné mais dans le domaine entier de l'économie. Ces problèmes et surtout celui de l'agriculture dont la détresse était d'une importance décisive vu le caractère agraire du pays déployaient une influence considérable sur la politique commerciale et monétaire.

³ Cf. Klug-Meznerics op. cit.

Tous les paiements à l'étranger ou en faveur des personnes domiciliées à l'étranger résultant du trafic commercial, financier, des assurances, du crédit, du tourisme, etc., ainsi que tout trafic en monnaie étrangère même à l'intérieur du pays sont assujettis à un contrôle sévère.

Sauf l'autorisation préalable de la B. N. H., sont notamment défendus:

a) La conversion des pengös et tout paiement en monnaie étrangère, l'exportation de l'or, de l'argent, du platine, de la monnaie étrangère ou interne, des chèques, des lettres de change, des billets à ordre, des livrets de dépôts, des bons de caisse et des autres moyens de paiement, l'offre et le transfert de pengös à l'étranger, le paiement, la bonification en compte ou l'assignation des pengös en espèces ou en d'autres formes en faveur d'une personne domiciliée à l'étranger, l'exportation, la consignation et la remise des papiers-valeurs et des coupons portant d'intérêts ou de dividendes en faveur d'un étranger (ordonnances 4500 M. E. et 4350 M. E. de 1931 et 4960 M. E. de 1932).

b) *L'achat et la vente des devises* furent monopolisés et centralisés auprès de la B. N. H. et des banques autorisées (les cours de change et les primes introduites plus tard furent fixés par la BNH)⁴

c) Dans le domaine du *commerce des marchandises*: Les devises provenant des *exportations* durent être remises à la B. N. H., obligation dont l'inobservation fut soumise à une peine conventionnelle et à des sanctions pénales.⁵ Les devises destinées au

⁴ Quant à ses organes, le contrôle monétaire hongrois est caractérisé par l'étendue énorme de l'activité et du pouvoir confiés à la BNH, par l'inexistence d'un office spécial de compensation et par le rôle important accordé aux banques autorisées. L'organe central est la BNH possédant un pouvoir discrétionnel presque illimité de disposition et de décision. Sauf des cas très exceptionnels, les parties n'ont pas le droit de recours. Il est nombre de questions à l'égard desquelles les déclarations de la BNH sont déterminantes même pour les tribunaux. Ses circulaires représentent pratiquement la source la plus importante du droit en matière des devises.

⁵ Le droit pénal hongrois en matière des devises est beaucoup plus volumineux, rigide et sévère que les sanctions pénales du cl. suisse. Ses traits essentiels sont les suivants: la grande variété des infractions déclarées punissables; la pénalisation fréquente de la pure négligence (c'est d'ailleurs du même en droit suisse); la responsabilité pénale imposée à l'entrepreneur et à ses organes de contrôle pour les délits des employés; la gratification bien considérable accordée aux délateurs; *la longue série et la gravité des peines principales* (amende, arrêt, emprisonnement, réclusion et maison de travail forcé) et des *peines accessoires* soit d'un caractère

payement des *importations* ne furent accordées que pour des marchandises ayant une importance vitale pour l'économie du pays.

d) Les devises, les créances et les papiers-valeurs étrangers appartenant à des personnes résidant ou domiciliées en Hongrie durent être déclarés à la B. N. H. qui en peut exiger la remise.

Les états intéressés réagirent à ces mesures unilatérales par des prohibitions et par la menace de représailles qui conduirent à la conclusion des accords de clearing dont le premier fut signé avec la Suisse le 14 novembre 1931.

III. L'aggravation de la situation en 1932.

A la fin de 1931, on espérait encore que la crise serait bientôt surmontée. Par conséquent, la durée des pouvoirs exceptionnels du gouvernement et du moratoire de transfert n'était prévue que pour un an. Toutefois la crise n'avait pas encore atteint le point le plus critique. L'évolution défavorable de la situation économique mondiale, qui se manifestait en Hongrie par le recul des exportations et des recettes en devises, nécessitait non seulement la prorogation continue des pouvoirs extraordinaires et le maintien des restrictions, mais aussi l'aggravation du contrôle concernant les devises.

Parmi les ordonnances relatives émises en 1932 nous n'en rappelons que deux: l'une (410/1932 M.E.) réglant les payements en or et l'autre (1410/1932 M.E.) défendant aux personnes domiciliées en Hongrie l'acquisition de créances d'ordre financier appartenant à des étrangers contre des débiteurs hongrois.

Pour alléger la balance de payement les *deux premiers accords de Stillhalte* furent conclus en mars et en novembre 1932 avec les banques créancières anglaises et américaines, qui concédèrent une prorogation d'une année. En vertu de la clause prescrivant la «non-discrimination» les accords furent appliqués même aux créanciers non-adhérents. Les dépenses afférentes au service de certaines dettes à court terme furent ainsi provisoirement éliminées, mais le recul des exportations qui se

moral (destitution, privation des droits civiques et même retrait administratif de la nationalité), soit d'un *contenu matériel* (confiscation même dans l'absence d'une procédure pénale et réparation matérielle en faveur de l'Etat); il est intéressant de noter que *même* la peine conventionnelle joue un rôle dans le contrôle des devises.

chiffra à 25 % en quantité et à 42 % en valeur (voir annexe VI) empêcha le pays de se procurer des devises suffisantes pour couvrir les besoins des importations les plus nécessaires, sans parler des devises demandées pour les autres paiements indispensables.

En outre l'évolution déficitaire de la balance des devises était due aux *accords de clearing* qui limitaient le libre emploi de 57 % des devises résultant des exportations.

C'est pourquoi on essaya d'encourager le commerce extérieur par des constructions susceptibles de surmonter le grand écart entre les prix externes et internes. La B.N.H. passa au *système plus élastique des compensations* en permettant d'avance que les devises provenant de certaines exportations fussent destinées au paiement d'importations déterminées au lieu de lui être remises.

Déjà dans la première période du contrôle, la B.N.H. autorisa des *compensations occasionnelles*, ainsi que des *compensations individuelles*, c. à d. l'emploi des devises aux fins d'importations de la même entreprise qui les avait procurées par ses exportations; ensuite on créa des *constructions spéciales* afin d'assurer l'importation de certaines matières premières (coton, métaux) en autorisant l'exportateur à vendre ses devises à l'importateur pour que celui-ci puisse payer les marchandises achetées à l'étranger; finalement en novembre, l'importation de matières premières par l'aide de la compensation fut soumise à une *réglementation uniforme et systématique*.

Pour les marchandises dont l'exportation ne pouvait s'effectuer sans une protection spéciale, un bureau central de compensation fut établi pour fixer la liste de ces produits et les primes motivées au point de vue économique et suffisantes à rendre possible l'exportation. Au moins 80 % des devises ainsi obtenues servirent à faciliter l'importation de matières premières. Les entreprises industrielles qui en avaient besoin durent prendre à leur charge les primes d'exportation; les prix de leurs produits furent contrôlés pour en éviter toute augmentation.

En outre la *libération des avoirs bloqués* fut également employée à la protection du commerce extérieur. Les primes nécessaires à l'exportation furent couvertes par les sacrifices des créanciers étrangers qui étaient prêts à convertir leurs pengôs bloqués en devises transférables ou en marchandises exportables pour lesquelles ils payaient un prix surélevé.

La même idée était à la base du premier arrangement dit «*pengö-transfer agreement*» conclu à Londres en automne 1932 avec les créanciers anglais et américains. Ceux-ci furent autorisés à employer les pengös déposés en vertu des deux premiers accords de prorogation à l'achat et à l'exportation des marchandises hongroises désignées par la B.N.H. et dont le placement à l'étranger exigeait une subvention. Les devises ainsi obtenues durent être distribuées parmi tous les créanciers adhérents.

Malheureusement les nouvelles mesures ne portèrent pas encore de résultats en 1932 qui fut l'année la plus grave de la crise. Par conséquent *la balance de devises* montra un solde passif de 5 millions de pengös. Les recettes se chiffèrent à 139 millions de pengös provenant des exportations (164), des remises effectuées par les ressortissants hongrois possédant des devises ou créances à l'étranger (16), par l'état et ses entreprises (7). Les *dépenses* passèrent à 198, dont 123 pour les produits importés, 54 pour autres besoins indispensables et 21 pour le service des dettes étrangères. 58 millions de pengös provenant des compensations, des stocks des banques, etc. furent également affectés aux importations (cf. annexes III et IV).

IV. Augmentation des exportations et des recettes en devises en 1933

1. *Le moratoire de transfert fut complété* par l'ordonnance du Ministre des finances émise le 28 février 1933. Le taux d'intérêt à verser en pengös bloqués d'après les obligations et les lettres de gage fut réduit au maximum de 5 % et les amortissements furent suspendus.

Le 8 mars 1933 *un troisième accord de prorogation* à l'égard des dettes à court terme est intervenu entre les banques anglaises, américaines et suisses et leurs débiteurs hongrois. Outre une nouvelle prorogation pour une année, il concéda une réduction considérable du taux d'intérêt, prescrivant des amortissements de 5 % et permettant aux débiteurs industriels et commerciaux d'effectuer des remboursements facultatifs soumis à l'autorisation de la B.N.H. et à la condition du «*traitement égal*». Les versements furent opérés en pengös bloqués et les possibilités d'en disposer furent élargies en faveur des créanciers. Les banques suisses ont dénoncé l'accord dont elles n'étaient partenaires que pendant six mois (page 207).

2. La politique en matière de devises s'orienta vers deux buts principaux. D'une part on développa le *système des primes, les compensations occasionnelles et les exportations contre paiement en pengös*. Pour pouvoir appliquer ces méthodes envers les pays de clearing les accords furent successivement modifiés (ainsi avec la Suisse en juillet 1933 et en février 1934 [voir page 95]).

D'autre part, on chercha à *faciliter l'emploi des avoirs bloqués*.

Vu que la distribution proportionnelle des devises obtenues parmi tous les créanciers adhérents ne représentait pas un stimulant assez efficace, le premier accord sur le transfert des pengös fut remplacé en octobre 1933 par un nouvel accord qui assura une quotepart prépondérante des devises au créancier initiateur d'une exportation additionnelle. L'accord fixa également les conditions sous lesquelles les créanciers non adhérents purent être autorisés au transfert des pengös bloqués par voie d'exportations additionnelles.

La libération des avoirs bloqués fut d'ailleurs étendue dans certaines limites *aux frais de voyage et de séjour*, un allègement qui fut successivement consenti à d'autres catégories de créances financières et même commerciales. Ces mesures conduirent à une forte augmentation du tourisme en Hongrie. En 1933 les sommes libérées à ce titre et mises à la disposition soit des titulaires des comptes bloqués, soit à celle des banques ou des institutions autorisées du tourisme, atteignirent 12 millions de pengös.

3. Grâce au meilleur fonctionnement du *commerce extérieur* et à la surveillance plus stricte des devises découlant des exportations *les résultats du contrôle monétaire accusaient une augmentation* (voir annexe III et IV).

Les devises remises à la B.N.H. augmentèrent de 193 à 232 millions de pengös, dont 218 (en 1932 seulement 164) provenaient des exportations. En y ajoutant les marchandises exportées par la voie des compensations et contre des pengös, on peut dire que 81,6 % de la valeur des produits exportés furent délivrés à la BNH (contre 67,5 % en 1932). Quant au côté passif de la balance, les devises octroyées aux importateurs par la BNH représentaient 55,9 % de la valeur totale des importations (en 1932 38,6 %). Tenant compte des montants affectés au paiement des importations dans le cadre des compensations, le chiffre susdit s'élève même à 78 % (contre 55 % en 1932). D'autres buts

indispensables (besoins de l'état, service des dettes, voyages etc.) nécessitaient la mise à disposition d'une somme de 54 millions de pengös.

Il est évident de ce fait que les devises reçues par la BNH — bien qu'elles se chiffraient à des montans plus élevés — ne pouvaient suffir au payement des importations.

Ceci était dû en premier lieu au fait que 68 % (contre 57 % en 1932) des devises découlant des exportations étaient soumises aux accords de clearing. Ainsi ces devises manquaient de convertibilité et leur emploi était limité au règlement des dettes commerciales déterminées par les accords.

Il est vrai que les exportations montaient (de 335 à 391 millions de pengös) et les importations diminuaient (de 329 à 321) produisant un excédent actif considérablement accru (79 contre seulement 6 en 1932). Mais plus de la moitié (44 millions) de ce solde provenait du commerce avec l'Autriche, dont la monnaie n'était pas utilisable dans d'autres pays et 35 millions représentaient la contrevaieur des produits exportés contre pengös dont la plus grande partie servait au règlement des dettes arriérées. Par conséquent *l'évolution favorable du commerce extérieur ne permettait pas encore une amélioration générale du service des dettes étrangères.*

V. Les résultats de l'année 1934.

L'année 1934 ne montre pas une image uniforme.

Il y a des phénomènes favorables quant à la position de l'industrie, du commerce et des finances publiques. La récolte de maïs et des pommes de terre était suffisante, mais le rendement des céréales panifiables (blé, seigle, orge) était minime et inférieur aux pires résultats des dix années précédentes.

Néanmoins la hausse des prix apportait un allègement sensible à l'agriculture. L'accord signé à Rome avec l'Italie et l'Autriche assurait le placement de 4½ millions de quintaux de blé à un prix dépassant celui du marché mondial, tandis que la Hongrie accordait des facilités aux importations provenant de ces deux pays. L'augmentation des prix agricoles a rétréci les ciseaux agraires, mais en revanche la possibilité d'exportation des produits agricoles a diminué à cause de leurs prix trop élevés.

Les entrées de marchandises augmentèrent de presque 10% (de 313 à 345 millions), tandis que l'accroissement des *sorties* (de 391 à 404) fut insignifiant. L'excédent actif baissa de 78 à 59 millions, quoique les exportations additionnelles servant au

transfert des pengös congelés passèrent de 7 à 27 millions de pengös (voir annexe VI).

L'accord de prorogation fut renouvelé avec les banques anglaises et américaines pour une année avec une seule modification autorisant la B.N.H. à suspendre les remboursements volontaires au cas où elle les jugerait préjudiciables à la situation financière du pays (page 175).

Quant aux créanciers étrangers à titre financier, la BNH a libéré 24 millions de pengös à titre de frais de tourisme et 200 millions pour des transactions spéciales; dans le cadre des exportations additionnelles, on a effectué en faveur des créanciers français, suisses et hollandais des livraisons de blé et de seigle provenant du gros surplus de la récolte de l'année précédente.

Dans le domaine du *contrôle des changes*, on fit un usage toujours plus large des *primes de compensation*. On les augmenta considérablement en développant un système extrêmement compliqué. Les surtaxes perçues sur les importations différaient selon les catégories de produits; les primes à l'exportation étaient fixées après un examen individuel de chaque cas par le bureau des compensations à un montant qui rendait l'opération possible.

Vu les difficultés du fonctionnement des clearings, les accords avec la Bulgarie, la Roumanie et la Tchécoslovaquie furent remplacés par des compensations privées. Les accords existant avec les autres pays subirent également des modifications essentielles visant principalement l'emploi des primes de compensation introduites dans toutes les relations, excepté l'Autriche. En revanche la B.N.H. devait consentir à la réduction des devises qui lui étaient réservées par les accords ou à la restriction de son droit de libre disposition (à l'égard de la Suisse voir pages 106—109).

Tenant compte de cette évolution, *la Hongrie se décida à modifier sa politique commerciale*. Au lieu d'encourager la compensation et la vente des marchandises contre pengös, elle prit de nouvelles mesures pour protéger les exportations dont la contrevaletur serait à la libre disposition en devises convertibles. L'organisation de ces exportations fut confiée au bureau des compensations.

Quant aux résultats concrets du contrôle des changes, les chiffres relatifs à l'année 1933 ressortent des tableaux III et IV.

VI. L'unification des primes de change en 1935.

1) En 1935 la situation économique s'améliora mais son essor fut entravé par les dommages subis, de même que l'année précédente, dans l'agriculture (gels tardifs, sécheresse en été). Elle fut toutefois protégée par l'accord de Rome qui assura des exportations massives de blé à des prix élevés vers l'Autriche et l'Italie.

L'industrie et le commerce se développèrent favorablement et le tourisme commença à jouer un rôle remarquable.

2) Le but principal de la *politique monétaire* fut l'unification des primes de change. Pour préparer et rendre possible ce changement fondamental, *il fallait d'abord compléter et même aggraver les restrictions afin d'augmenter l'acquisition des devises convertibles.*

Le moratoire du transfert fut prolongé. L'Etat continua à déposer des bons de trésor au lieu des paiements dûs sur ses dettes étrangères. Le rôle du fonds des créanciers fut confié à la Caisse des créances étrangères (ordonnance 1960 M. E. du 26 février 1935). Une partie des pengös bloqués, versés à la caisse, fut placée sous forme de dépôts en comptes courants, de crédits à court terme ou d'emprunts accordés à l'état pour des investissements.

Le cinquième accord de prorogation signé avec les banques anglaises et américaines le 4 juillet 1935 *réduit les amortissements* obligatoires de 5 à 3 % et le taux d'intérêt d'un demi %. Les remboursements volontaires soumis à l'autorisation de la BNH furent restreints aux cas où le débiteur put les exécuter par la cession de ses biens ou par l'exportation de ses propres produits. Le droit des créanciers d'employer leurs avoirs bloqués aux investissements prévus dans les accords précédents fut limité aux investissements autorisés par la B.N.H. (page 175).

Afin d'éliminer les évasions du contrôle et d'assurer à la BNH la remise des devises jusqu'ici détournées, *les mesures suivantes furent introduites au printemps de 1935:* La défense de l'achat ou de toute autre transaction avec des étrangers ayant pour objet des papiers-valeurs (ordonnance 1970 M. E. du 24 février 1935); une limitation plus sévère des importations, en les subordonnant p. ex. à la preuve de la disponibilité des devises nécessaires; la réduction des devises exportables, sans autorisation, dans le trafic touristique, le contrôle de dépenses effectuées par les touristes étrangers, la restriction de l'emploi des avoirs bloqués en Hongrie et finalement la déclaration obliga-

toire des stocks en or et la limitation des achats d'or aux besoins contrôlés de l'industrie et de l'artisanat (ordonnance 2360 M. E. de 1935).

Ces mesures et les efforts du bureau des compensations tendant à encourager les exportations destinées aux pays à monnaie libre, ont eu pour conséquence l'augmentation des devises échangeables mises à la libre disposition de la B.N.H.

3) *L'innovation essentielle eut lieu en novembre 1935 et visa l'augmentation et l'unification des primes de change.*

a) Une surtaxe de 13 % grevant les importations et une prime de 10 % accordée aux exportations fut introduite dans les relations avec l'Autriche, un pays auquel jusqu'à cette époque on n'avait pas appliqué le système des primes de change. La prime semble être trop basse, mais en réalité elle correspond aux autres primes plus élevées, parce qu'elle s'applique à l'ancienne parité-or entre le pengö et le shilling qui ne tient pas compte de la dévaluation effective du shilling.

b) Les primes perçues sur les importations furent haussées de 25 à 41 % à l'égard des pays de clearing et de 40 à 53 % dans les relations libres.

c) Les primes à l'exportation qui avaient varié selon les marchandises entre 0 et 25 %, furent unifiées et portées à 38 % dans les relations avec la France, la Belgique et la Suisse et à 50 % vis-à-vis des pays avec lesquels la Hongrie n'était pas liée par des accords de clearing.⁶

d) Dans les relations libres on accorda des primes plus élevées, parce qu'il s'agissait là d'exportations dirigées à des marchés lointains, grevées de frais de transport plus lourds et procurant en revanche des devises convertibles en or qui représentaient une plus grande valeur que celles dont l'utilisation était limitée par les accords de clearing.

e) Pour les devises n'ayant pas trait au commerce de marchandises, les primes furent fixées respectivement à 50 et 53 %. Elles étaient également valables pour les francs suisses, français ou belges remis à la BNH ou accordés par elle en dehors du clearing.

⁶ A l'exception des modifications nécessitées en automne 1936 par la dévaluation du franc français et suisse et de la couronne tchécoslovaque (p. 36), ainsi que par la dévaluation de la livre sterling en automne 1939 (p. 40), les primes de change restèrent inchangées pendant 5 années. Ce ne fut qu'en novembre 1940 qu'elles furent baissées de 50—53 % à 47—50 % (page 42). Une seconde réduction (à 21—22½ %) eut lieu à fin août 1941, quand la BNH suspendit la cotation du dollar et de la livre sterling (p. 44).

f) En vue de protéger les exportations produisant des devises utilisables à l'importation des matières premières nécessaires à l'industrie des textiles, les entreprises intéressées furent obligées de payer une subvention de 1 % calculée d'après la somme globale de leur impôt sur le chiffre d'affaires.

Ainsi le système des primes différentielles variant selon les diverses catégories de marchandises, système qui avait été en vigueur pendant trois ans, fut abandonné et fit place à un nouveau régime. Dans le commerce extérieur, celui-ci était destiné à ranimer les exportations vers les débouchés principaux et à favoriser l'acquisition des devises convertibles. Au point de vue technique, il a fortement simplifié l'administration des primes qui avait été très compliquée, difficile et coûteuse. Au fond il ne représenta pas moins que la reconnaissance de la dévaluation de la monnaie sans en avoir le nom.

4. *Le système de clearing fut supprimé dans les deux relations les plus essentielles pour la Hongrie.* A l'égard de l'Italie on le remplaça par la compensation des marchandises, tandis qu'avec l'Allemagne, on établit une construction toute nouvelle dite «la compensation des devises.» Les exportateurs hongrois obtinrent le droit de vendre les Reichsmarks provenant de leurs exportations aux importateurs hongrois autorisés à l'achat des produits allemands. La vente dut être effectuée par l'intermédiaire des banques hongroises désignées à cet effet, moyennant un prix comprenant une prime qui dépendait du jeu de l'offre et de la demande. En pratique une prime de 18 à 19 % en résultait, ce qui fut considéré en Suisse comme une faveur unilatérale accordée aux livraisons allemandes.⁷

La Hongrie n'eut donc plus d'accords de cl. qu'avec l'Autriche, la Suisse, la France et la Belgique; ceux-ci furent d'ailleurs tous modifiés en 1935. Aussi les conventions de compensations privées subirent des changements légers; avec la Roumanie, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie, on conclut de nouveaux accords de paiements.

5. Quant aux *résultats concrets du contrôle monétaire*, voir les annexes III et IV.

Les conditions du transfert furent assez favorables; on transféra 32 millions de pengös par des exportations additionnelles, 26 millions au moyen de transactions spéciales et 17 millions furent affectés aux frais du tourisme.

⁷ La prime de change du Reichsmark est restée à ce niveau pendant 5 ans; en novembre 1940 elle fut élevée à 21—22½ % (page 42).

VII. L'amélioration de la situation économique en 1936.

Grâce à une bonne récolte moyenne et surtout à l'unification des primes de change qui exerçait une influence heureuse sur les prix non seulement dans le commerce extérieur mais aussi sur le marché interne, en 1936 la courbe de *prospérité* alla en remontant.

Le pays était en mesure d'exporter du blé à destination de la Suisse, de la Belgique, des Pays-Bas et principalement vers l'Italie et l'Autriche où l'on avait placé à des prix élevés 3½ millions de quintaux de blé et un demi million de quintaux de farine. L'industrie, le commerce et le tourisme étaient également prospères, ce qui contribuait à alléger les difficultés des finances publiques. Les effets avantageux de cette évolution se reflétèrent dans la *balance de commerce* (voir annexe VI).

Afin de rendre plus efficace le *contrôle monétaire* dont les élusions étaient encore fréquentes lors du rapatriement clandestin des titres hongrois et lors des transferts de la contre-valeur des coupons appartenant à des étrangers, on défendit l'importation et décréta l'*enregistrement des valeurs mobilières hongroises* cotées à l'étranger et détenues par des porteurs domiciliés en Hongrie. Selon l'ordonnance 300 M.E. émise le 22 janvier 1936, seuls les coupons de titres enregistrés pouvaient être présentés pour être encaissés en pengös en Hongrie et les titres non-espampillés n'étaient pas admis au commerce à la bourse. Cette mesure fut appliquée à 19 actions jouant un rôle décisif dans le trafic d'arbitrage ainsi qu'aux catégories les plus importantes d'obligations et de lettres de gage, à l'exception de celles émises par l'Etat. Conformément aux instructions reçues de la BNH, les banques se sont abstenues de toute transaction relative à ces titres.

Pour atténuer la rigidité des clearings, presque tous les *accords de paiements* furent modifiés (voir page 116). Le clearing hungaro-belge fut supprimé, l'accord avec l'Italie subit des changements et en ce qui concerne la Yougoslavie, la Grèce et la Roumanie, on introduisit la compensation des devises.

Les *recettes en devises* résultant des exportations accusèrent une grande augmentation (voir annexes III et IV) et permirent à la B.N.H. de satisfaire aux besoins accrus des importateurs et même de régler presque la totalité des arriérés commerciaux.

En ce qui concerne le service des dettes étrangères, le 15 juillet 1936, un sixième *accord de prorogation* fut établi non

seulement avec les créanciers anglais et américains mais aussi avec les banques françaises, hollandaises et suisses (voir page 175).

Quant aux *avoirs bloqués*, 34 millions de pengös furent transférés par des exportations additionnelles et 41 au moyen du tourisme et de transactions spéciales, chiffres auxquels il faut ajouter les montants utilisés par les créanciers en Hongrie.

Dans son rapport sur l'année 1936, la BNH put donc constater avec satisfaction que la *politique monétaire* hongroise avait réussi à atteindre les mêmes résultats que ceux obtenus dans d'autres pays par une dévaluation formelle. Une modification de cette politique devint d'autant moins nécessaire que le système des primes de change établi à la fin de 1935 permit même d'éliminer facilement les répercussions de la *dévaluation de la monnaie française, suisse, italienne et tchécoslovaque*. Etant donné que le système hongrois prévoyait une prime plus élevée pour les devises librement convertibles en or, tandis qu'à l'égard d'autres devises, elle ne concédait qu'une prime plus basse, la B. N. H. se borna à une simple augmentation des primes à l'égard des monnaies dépréciées en automne 1936. Pour le franc français et suisse les primes furent portées de 38—41 % à un pourcentage (50—53 %) valable pour les devises convertibles et pour la couronne tchécoslovaque de 40—41 $\frac{1}{2}$ % à 45—46 $\frac{1}{2}$ %. En ce qui concerne la monnaie italienne, jusqu'à la dévaluation, la B. N. H. n'accorda pas de prime pour les liras qui lui furent remises et dans le cadre des compensations de marchandises, on n'appliqua que des primes minimales. Dans l'accord conclu après la dévaluation, une prime de 47—48 $\frac{1}{2}$ % fut stipulée.

VIII. L'évolution favorable en 1937. — L'accord de Londres.

Après l'écroulement économique en 1931, qui avait atteint son point le plus bas vers la fin de 1932, la conjoncture commençait à montrer une tendance ascendante. L'évolution fut très lente, mais continuelle. Enfin, après six ans, l'effort assidu et tenace de reconstruction fut couronné de succès.

Le nombre des personnes employées dans l'industrie dépassa 650.000. Malgré une récolte modeste, l'agriculture se trouvait dans une situation prospère; les salaires agricoles, le pouvoir d'achat et le revenu de la population s'agrandissaient. Quant aux finances publiques, l'année 1936 finit sans déficit et pour 1937 le gouvernement put présenter un budget équilibré.

Les exportations (601 millions de pengös) et les importations (476) s'étaient élevées, produisant un excédent actif considérable (125). Les recettes directes de la B. N. H. se chiffraient à 541 millions de pengös (contre 410 en 1936) et les autres devises contrôlées par elle passaient de 150 millions à 161, dont $471 + 125 = 596$ millions résultaient des exportations (contre seulement $385 + 112 = 497$ millions en 1936). (Voir les annexes III, IV et VI).

Les dépenses en devises montaient de 381 à 493 millions dont 419 furent employés au paiement des marchandises importées (contre 320 en 1936).

Le cours de change du pengö restait stable.

Grâce à ce développement encourageant, la Hongrie était en mesure d'envisager une nouvelle réglementation du service des dettes étrangères.

A fin 1931, ces dettes représentaient encore 4.300 millions de pengös, dont 1.800 millions à court et 2.500 millions à long terme, mais au cours des six années écoulées depuis la grande crise, le rapatriement des titres hongrois et la dévaluation de la monnaie dans plusieurs pays créanciers les avait réduites à 2.500 millions de pengös, somme dont on dut encore déduire les dettes à titre commercial. Aussi fallut-il prendre en considération que les obligations émises par la Caisse commune des dettes de l'ancienne monarchie austro-hongroise perdirent plus des deux tiers de leur valeur normale par suite de la convention (conclue en 1923 à Innsbruck) qui avait réduit le service de cette dette à 27 % et 32 % respectivement.

C'est pourquoi en été 1937 les dettes étrangères à titre financier ne furent plus estimées qu'à 1.950 millions de pengös, dont 1.750 envers des pays à monnaie non contrôlée. (Cette évaluation est basée sur le taux officiel des devises respectives sans tenir compte des primes).

Le gouvernement et la Banque Nationale de la Hongrie soumièrent en juillet 1939 aux créanciers étrangers à titre financier une proposition connue sous le nom de l'offre de Londres dont les conditions et les détails sont expliqués aux pages 181—186 et qui aboutit à la conclusion d'un accord multilatéral sur le service des dettes financières comprenant un règlement définitif de l'emprunt de la S.d.N. et un arrangement pour trois ans concernant les autres dettes.

Dans l'accord de Londres les créanciers consentirent à une diminution des intérêts et des amortissements, mais en revanche

ils reçurent l'assurance du transfert en devises du service réduit de leurs créances. L'acquisition des devises nécessaires à ce transfert partiel incombait à la Caisse des créances étrangères; les charges relatives furent couvertes par les paiements des débiteurs hongrois qui durent verser en pengös des sommes proportionnellement plus élevées.

L'accord de Londres marque un changement décisif dans la politique monétaire de la Hongrie, changement dont l'importance est comparable à l'unification des primes de change qui signifiait, comme nous l'avons déjà souligné (page 34), une dévaluation du pengö.

Le nouveau système a fonctionné sans difficultés. Malgré la guerre, la Hongrie a réussi à le maintenir pendant les trois années envisagées et même à le prolonger pour un trimestre ultérieur. Par suite des grands changements intervenus, son application dut être restreinte à partir du mois d'octobre 1940 à quelques pays (page 42).⁸

IX. La nouvelle politique d'investissements (1938).

Les grandes tensions politiques et les menaces de guerre en Europe, de même que l'incertitude de la conjoncture aux Etats-Unis dominaient en 1938 l'économie mondiale. Elle était marquée par la régression des affaires du commerce extérieur, par la baisse des prix des matières premières, par la dépréciation ou la faiblesse de quelques monnaies (du franc français et de la livre sterling), ainsi que par l'augmentation de la circulation fiduciaire dans la plupart des pays européens.

En Hongrie toutefois, deux facteurs contre-balançaient les effets des phénomènes mentionnés.

Au printemps le gouvernement modifia fondamentalement sa politique financière et économique en publiant un *plan quinquennal* d'investissements destiné au renforcement de la défense nationale et au développement de l'économie. Les frais nécessaires à la création de ces occasions de travail, ainsi qu'à l'exécution des mesures de l'assistance sociale, furent estimés à 1.000 millions dont 40 % devaient être couverts par des emprunts et le reste par un impôt spécial sur la fortune.

⁸ Voir annexe V sur les devises transférées en faveur des créanciers étrangers au cours des années 1938—1943.

En automne, la force économique du pays fut augmentée par le rattachement de la Haute-Hongrie, riche en produits agricoles, en bois et minéraux, mais ne possédant que peu d'industrie.

Il y eut cette année-là du blé en surabondance, mais le prix officiel trop élevé (20 pengös par quintal) et les tensions politiques en Europe empêchèrent l'exportation.

Les exportations et aussi les importations subirent une diminution de 11 % environ. La balance commerciale demeura active avec un solde ne dépassant guère la somme de 100 millions de pengös.

Par conséquent les recettes en devises reçues ou contrôlées par la B.N.H. baissèrent (voir les chiffres dans les annexes III et IV).

Les devises employées au service des dettes représentaient 55 millions de pengös-or, dont 33 transférés par la Caisse des créances étrangères, 18 par la B.N.H. et 18 aux pays à monnaie contrôlée (annexe V).

X. Les répercussions de la guerre en 1939.⁹

La menace de guerre et l'ouverture des hostilités causèrent partout — même dans les pays neutres — *des changements radicaux*. Le contrôle de la production, de la consommation, de la circulation et de la distribution des biens, la tendance à importer des denrées alimentaires et des matières premières pour en constituer des stocks, ainsi que l'autarchie, le réarmement, les restrictions des exportations dans nombre de pays, l'augmentation des impôts pour couvrir les dépenses grandissantes, tous ces facteurs sont devenus les *caractéristiques de l'économie*, symptômes encore aggravés au cours de l'élargissement de la guerre.

Quant à la Hongrie, les effets des grands investissements, le rattachement des territoires carpathiques avec leurs forêts, minéraux et forces hydrauliques, ainsi que la récolte qui fut de nouveau excellente, exercèrent une influence décisive. Malgré les mesures restrictives de l'économie de guerre, l'agriculture, l'industrie et les métiers, le commerce et le revenu national accusèrent un essor, mais la rentabilité diminua par suite des charges sociales et du contrôle des prix. La circulation fiduciaire et les chiffres des finances publiques allaient en augmentant. Il n'était pas possible de maintenir l'équilibre budgétaire si difficilement rétabli, mais le déficit n'était pas considérable. Les dépôts en

⁹ Cf. pages 43—44, 66.

banque ne montraient qu'un accroissement modeste, mais les banques étaient encore en mesure de couvrir les crédits demandés par l'état.

Les chiffres exprimant la valeur des exportations et des importations dépassèrent considérablement le niveau atteint en 1938; le solde actif (117 millions) montra également une légère augmentation (voir annexe VI).

Cependant une détérioration qualitative se manifesta dans la structure du *commerce extérieur*. L'importation des matières premières nécessaires à l'industrie, ainsi que les produits semi-fabriqués et finis allait en croissant, mais les exportations de ce genre reculaient. Pour les produits agricoles dont l'exportation dut être dirigée vers des pays à monnaie contrôlée, on ne peut obtenir des devises convertibles. *Les recettes en devises libres* diminuèrent de 17 % (de 200 à 166 millions), tandis que le total des devises reçues par la B.N.H. se chiffra à 578 (contre 508 en 1938), dont 520 (contre 435) dérivant des exportations (voir annexe III). La B.N.H. se vit ainsi contrainte d'affecter une partie de ses réserves en devises convertibles au paiement des importations.

Le service des dettes financières fut maintenu au sens de l'accord de Londres. Il exigeait 62 millions de pengös dont 37 furent payés par la Caisse des créances étrangères et 13 par la B.N.H.; les créanciers résidant dans les pays à monnaie faible reçurent 12 millions de pengös (voir annexe V).

La Caisse des créances étrangères accorda aux créanciers deux nouvelles facilités.

En ce qui concerne les dividendes échus entre le 15 juillet 1937 et le 31 décembre 1939, elle concéda un transfert partiel en devises libres correspondant à 40 % environ de la valeur nominale des coupons. En outre les conditions stipulées à Londres relativement aux intérêts dûs sur les obligations libellées en monnaies étrangères ($1\frac{1}{2}$ — $1\frac{1}{4}$ %) furent étendues aux obligations libellées en pengös.

Etant donné que dès l'ouverture des hostilités, l'Angleterre dévalua sa monnaie de 10 %, les primes de la livre sterling et d'autres monnaies basées sur l'or furent parallèlement élevées. Vu les dangers d'un encerclement croissant par l'Allemagne, on tenta par cette mesure d'encourager les exportations vers les pays de l'ouest et d'y acheter les produits nécessaires à l'augmentation des stocks de matières premières.

XI. La situation économique en 1940.

En 1940 la vie économique du monde entier était dominée par la guerre et divisée en deux camps isolés.

L'économie fut mise de plus en plus au service de la guerre ou — dans les pays neutres — à celui du réarmement. L'essor de la production, la hausse des prix, le renchérissement et la diminution des matières premières et des denrées alimentaires, le recul des stocks de marchandises, l'augmentation du pouvoir d'achat de la population et son absorption par des impôts et des emprunts ainsi que le rationnement de la consommation en sont les conséquences.

En *Hongrie*, la production et la circulation des biens reçut une animation extraordinaire attribuable d'une part aux investissements et aux commandes de l'Etat (dont le cadre monta d'un à 2,8 milliards) et d'autre part à la réannexion de la Transsylvanie (pauvre en industries et manquant de céréales panifiables, mais riche en ressources naturelles).

Toutefois l'agriculture subit une mauvaise année (gels, inondations, eaux souterraines, pluies, baisse des exportations agricoles.)

La hausse des prix qui se produisit malgré le contrôle, a contribué au grand accroissement des dépenses publiques. Contrairement à la *politique financière* suivie pendant la première guerre mondiale, le gouvernement réussit à couvrir la partie prépondérante des dépenses au moyen des recettes courantes en introduisant des nouveaux impôts et en élevant les taux des anciens (cette tendance demeura constante durant l'époque en question).

Néanmoins l'état avait besoin de gros crédits dont le placement présentait un problème délicat. Emprunter directement auprès de la B.N.H. aurait été la voie la plus dangereuse et à l'exception de sommes insignifiantes, on a évité cette mesure pendant toute la guerre.

Quant aux émissions publiques, on devait prendre en considération que le pays n'était pas riche en capitaux et que la population n'avait pas encore oublié le fait que les gros emprunts de l'Etat, sur lesquels le financement de la première guerre mondiale avait été basé, ne furent pas remboursés. Le gouvernement tenta en vain de changer la méfiance de l'opinion publique par une revalorisation minime des emprunts de la première guerre mondiale. Par conséquent ce ne fut qu'une partie très

modeste des émissions de l'état qu'on put placer dans le public. Le gouvernement se basa donc sur les banques, les sociétés d'assurances et les diverses entreprises industrielles, commerciales etc. bénéficiaires de l'essor économique. Mais la rentabilité des entreprises privées, surtout celle de l'industrie, ne se développa pas parallèlement à leur activité et elles se virent souvent contraintes de faire appel aux banques pour obtenir les capitaux nécessaires à l'augmentation constante de leur production. Dans ces circonstances, la quote-part prépondérante des émissions publiques fut prise ferme par les banques qui, de leur côté, durent recourir à la B.N.H. au fur et à mesure du développement des dépôts qui leur avaient été confiés. En 1940 l'augmentation des dépôts en banque ne correspondant plus aux crédits demandés par l'état, la B.N.H. assura aux banques le refinancement (crédits d'escompte et avances sur nantissement) dans une mesure très large.

Les facteurs mentionnés causèrent une extension importante de la circulation des billets de banque.

Le trafic avec les marchés d'outre-mer fut coupé et nombre de pays acheteurs de marchandises hongroises introduisirent le contrôle des changes. Les exportations agricoles reculèrent, tandis que la valeur des importations — quoique leur quantité diminuât — haussa par suite de l'augmentation des prix et des frais de transport. *Le commerce extérieur et la balance de paiements* en devises librement convertibles devinrent ainsi déficitaires avec un solde passif de respectivement 88 et 39 millions de pengös (voir annexes III, IV et VI).

Etant donné que la possibilité et l'importance d'obtenir des devises échangeables fléchit, *les primes de change* — unifiées à la fin de 1935 (page 32) et partiellement élevées en automne 1936 (page 36) — *furent légèrement modifiées*. La prime du Reichsmark fut portée de 18—19 à 21—22 % et celle des autres devises baissée de 50—53 % à 47—50 % (un changement ultérieur eut lieu en août 1941, voir page 44).

Malgré le recul des recettes en devises libres, *les paiements stipulés à Londres pour la durée de trois ans furent effectués* en faveur des créanciers financiers. Après l'expiration du délai conventionnel, on continua les paiements pendant trois mois, c. à. d. jusqu'au 15 et 31 octobre 1940. A partir de cette date le service des dettes financières ne fut maintenu qu'envers les pays avec lesquels il existait des accords de paiements assurant pour la Hongrie l'acquisition de devises nécessaires. Les sommes

transférées en 1940 aux créanciers étrangers se chiffraient à 64 millions de pengös (voir tableau V).

Au sujet des *dettes titres à long terme*, on conclut avec la Suisse (le 1er novembre 1940) et la Suède (en février 1941) des accords basés sur les conditions de Londres, conventions qui furent ensuite prolongées (voir pages 187—188).

Quant aux *créances bancaires à court terme*, le règlement uniforme contenu dans le septième accord de prorogation conclu en juillet 1937 à Londres fut remplacé par un règlement compliqué.

A l'égard de la Suisse et de la Suède, on appliqua les stipulations de Londres (voir page 187).

En relation avec l'Angleterre, les débiteurs hongrois continuèrent à payer en pengös 9,625 %; 8,025 % furent retenus dans la Caisse des créances étrangères comme garantie sans porter intérêt, tandis que le reste fut transféré comme «token payment» à titre d'intérêts. En ce qui concerne les autres pays, les débiteurs hongrois furent contraints par l'ordonnance 40 M.E. de 1940 de payer à la Caisse 4 et 5 % d'intérêts à titre de garantie.

La B.N.H. s'acquitta de ses dettes envers les banques étrangères qui furent prêtes à renoncer à la clause d'or, tandis que vis-à-vis des autres créanciers, sa dette fut consolidée pour 8½ années avec un taux d'intérêt de 1 % et la B.N.H. s'engagea à la rembourser dans ce délai par la voie d'amortissements semestriels. En février, le reste de la dette ne se chiffra qu'à 15 millions de pengös-or (c. à. d. 18½ millions avec la prime officielle de 21 %).

XII. La participation de la Hongrie à la guerre (1941).

L'année 1941 eut pour la Hongrie une importance fatale en raison de sa participation active à la guerre. Les territoires méridionaux rattachés au printemps étaient fertiles ayant une agriculture bien développée. *Le programme des investissements monta au quintuple du plan originaire* (à 4,8 milliards) poussant l'activité industrielle et le revenu national à un très haut niveau, mais le manque de biens de consommation s'accrut même dans le secteur de l'agriculture car la récolte fut très mauvaise. Il fallait donc serrer le rationnement, empêcher la spéculation à la bourse par des mesures coercitives et absorber le pouvoir d'achat par l'élévation des impôts.

L'augmentation des impôts sur le chiffre d'affaires et sur la consommation, ainsi que l'élévation des prix des marchandises

produites par les monopoles de l'état contribuèrent au renchérissement de la vie et *une hausse considérable des prix et des salaires* devint inévitable. L'activité économique se trouva en face de restrictions et de difficultés entravant les importations indispensables. La pénurie de matières premières ne fut que partiellement surmontée par l'application de matières indigènes et de succédanés.

Les besoins de crédit de l'état et de l'économie privée allaient toujours en grandissant, tandis que l'augmentation des fonds étrangers des banques se limitait presque entièrement aux dépôts en compte courant. Le refinancement des crédits accordés fut opéré avec l'aide de la B.N.H. Une grande hausse de la circulation fiduciaire et des chiffres des finances publiques en furent les conséquences.

Le commerce extérieur du pays coupé de la plus grande partie de ses autres relations étrangères fut dominé par l'Allemagne. Etant donné le gros excédent des exportations vers l'Allemagne et l'impossibilité pour les exportateurs hongrois d'obtenir le paiement de leurs créances par la voie d'importations, la B.N.H. et les banques furent contraintes d'accorder des avances considérables. Par conséquent le pouvoir d'achat interne s'accrut sans que les marchandises disponibles eussent augmenté, ce qui aggrava la disproportion défavorable existant entre la demande et l'offre.

Quant aux *devises convertibles*, il ne resta plus que les monnaies suisse et suédoise. La cotation du dollar et de la livre sterling fut suspendue le 11 août 1941.

A l'exception du lieu roumain pour lequel la B.N.H. ne payait pas de prime, les primes de change furent diminuées le 27 août 1941 de 47—50 % à 21—22 %, c. à. d. au niveau valable pour le Reichsmark depuis novembre 1940.

90 % des paiements internationaux furent opérés dans le cadre des accords bilatéraux. Le trafic de paiement avec la Belgique, la Hollande, la Norvège, la Pologne et la Serbie se déroula par l'intermédiaire de la Caisse de compensation de Berlin, et en relation avec la Grèce, par celui de l'Institut italien de clearing.

Concernant les *devises reçues et dépensées par la B.N.H. et les sommes transférées en faveur des créanciers financiers* (50 millions de pengös) voir les annexes III à V. Le service des dettes fut suspendu envers l'Angleterre, la Belgique, les Etats-Unis, la France et la Hollande. L'accord de prorogation ne fut prolongé qu'avec la Suisse.

XIII. L'économie de guerre en 1942

En 1942 les traits fondamentaux de l'économie restaient les mêmes.

En Hongrie, le total de *l'activité industrielle* augmenta malgré les difficultés relatives au problème des matières premières, mais la quote-part des industries produisant pour des buts civils fut fortement restreinte. Il n'était guère possible de remplacer les installations permanentes usées et la rentabilité baissait.

En vue de développer systématiquement *l'agriculture* dont la situation en 1941 n'était pas favorable (manque de main d'oeuvre, salaires élevés, mauvaise récolte), le gouvernement établit un programme à exécuter en dix ans avec une dépense d'un milliard de pengös.

La valeur et le solde actif du commerce extérieur accusèrent une hausse considérable (voir annexe VI). Le trafic avec l'Allemagne et avec l'Italie engloba 74 % des exportations et 77 % des importations. Dans les autres relations, il n'y eut plus de commerce important sauf avec quelques pays: la Suisse, la Bohême et la Moravie, la Slovaquie, la Turquie et la Suède. La valeur des exportations dépassa de 50 % environ le niveau majoré des prix et des salaires; l'exportation des produits des mines et de l'industrie augmenta en premier lieu.

L'année 1942 est caractérisée par le vaste volume des *crédits* demandés par l'Etat (880 millions de pengös) par les entreprises privées et par le trafic des paiements hungaro-allemand. Les avances en pengös accordées aux exportateurs hongrois montèrent une énorme augmentation. Elles se chiffèrent à 540 millions de Reichsmarks dont 100 et 200 millions crédités à court terme respectivement par la B.N.H. et les banques et 240 employés par l'Etat à l'achat des Reichsmarks. La majeure partie de ces crédits fut refinancée auprès de la B.N.H. car les dépôts en banque n'ont augmenté que de 518 millions de pengös dont seulement 231 étaient des vrais dépôts d'épargne ne représentant guère que 2 % du revenu national. Ils n'étaient donc pas dans une relation appropriée avec la circulation des billets de banque qui s'est élevée très fortement (de 49 %). On se trouvait ainsi en face d'une thésaurisation de grande envergure.

Les crédits demandés par les entreprises privées furent soumis à une sélection rigoureuse qui les restreignit aux capitaux jugés indispensables à la production et à l'approvisionnement public.

Les *recettes en devises* convertibles restèrent de nouveau inférieures aux dépenses et ne représentèrent que 6,3% du total des recettes en devises (voir annexes III et IV).

A l'égard du *service des dettes étrangères*, il faut noter cinq catégories différentes.

Les paiements afférents à l'emprunt de la S. d. N. et aux dettes de la B.N.H. furent maintenus par la B.N.H. qui affecta à ces buts 9 millions de pengös (voir annexe V).

Envers un groupe d'anciens partenaires de l'accord de Londres, le service des dettes fut suspendu; ceux-ci étaient la Belgique, l'Angleterre et les Etats-Unis.

Avec la Suisse et la Suède, les conventions furent prolongées jusqu'en octobre 1943 et l'on conclut de nouveaux accords avec la France et la Hollande vers lesquels le service avait été suspendu depuis octobre 1937. L'accord franco-hongrois n'était valable que jusqu'en octobre 1942; il contenait les mêmes stipulations que celles appliquées aux créances suisses. En faveur de ces trois pays, la Caisse des créances étrangères paya 12 millions de pengös (voir annexe V).

L'accord hollando-hongrois qui comprenait non seulement les arriérés, mais aussi les échéances jusqu'en octobre 1943, se déroulait dans le cadre des paiements hungaro-allemands.

Les autres créanciers reçurent les paiements conformément aux stipulations des divers accords de paiements conclus avec les pays relatifs. Plus de 85% (190 millions de pengös) du total (211 millions) des paiements effectués en 1942 aux créanciers étrangers furent opérés dans ces dernières relations (voir annexe V). La majeure partie de ces paiements comprend les sommes versées en Allemagne pour le rapatriement d'obligations et pour d'autres paiements extraordinaires y compris les achats de Reichsmarks faits par l'Etat hongrois en vue de rendre possible le fonctionnement du commerce extérieur.

XIV. La situation économique en 1943.

En 1943 les phénomènes caractéristiques de l'économie ne changèrent pas, mais la guerre devenant de plus en plus totale exigeait des efforts grandissants en apportant des difficultés toujours plus grandes.

La valeur des exportations s'agrandit de 14% et 26% respectivement, mais leurs quantités baissèrent. En raison d'une

récolte meilleure en céréales, mais défavorable à l'égard du fourrage, les exportations accusèrent un recul remarquable quant au bétail et une hausse de 51 % sur le domaine des céréales et des végétaux. Le pays fit tous les efforts possibles pour maintenir et même intensifier ses rapports économiques avec les pays neutres (la Suisse, la Suède et la Turquie), mais le commerce extérieur fut forcément dominé par l'Allemagne et l'Italie; avec cette dernière le commerce fut quasi complètement suspendu par suite des événements de guerre en automne 1943.

La production industrielle atteignit son point culminant, mais une grande pénurie de biens de consommation et une hausse très forte des prix et des salaires se présentèrent. Des mesures coercitives furent prises contre la spéculation à la bourse et le commerce des objets d'or et d'argent fut réglementé.

Malgré l'évolution très favorable des recettes publiques *l'endettement de l'état* augmenta de 2.000 millions de pengös; la politique de sélection vis-à-vis des crédits demandés par l'économie privée fut aggravée. La B.N.H. devait élargir le cadre des crédits de refinancement, parce que l'accroissement des dépôts en banque (520 millions dont seulement 135 des vrais dépôts d'épargne) ne couvrirait même pas un quart des nouveaux crédits (2.300 millions) octroyés par les banques. La circulation des billets de banque monta de 49 %, c. à. d. quasi parallèlement aux prix de gros dont la hausse atteignit 52 %.

Les avances accordées en pengös à la caisse allemande de compensation — une des conséquences de la grande activité du commerce extérieur dans cette relation — se chiffrèrent à la fin de l'année à 978 millions de Reichsmarks contre 540 en 1942. Ce fut l'état qui dut prendre à sa charge deux tiers de cette somme, car la B.N.H. et les banques privées refusèrent d'augmenter leur participation directe au-delà des 300 millions de Reichsmarks déjà crédités (page 41—42) dont elles demandèrent en vain le remboursement.

Comme il résulte des annexes III et IV, les *recettes en devises* augmentèrent, mais les devises convertibles n'en représentèrent que 7 %, c. à. d. 156 millions couvrant juste les dépenses faites en devises échangeables au cours de l'année.

En ce qui concerne les *dettes étrangères*, les accords furent prolongés jusqu'en octobre 1944 avec la Suisse et la France, et jusqu'en avril 1944 avec la Suède.

Il ressort de l'annexe V que la majeure partie du total (105 millions) des versements reçus par les créanciers servaient,

comme déjà en 1942, aux rachats d'obligations et d'autres paiements extraordinaires faits en Allemagne.

XV. L'écroulement (1944—1945).

A partir de l'occupation allemande survenue le 19 mars 1944, la situation économique de la Hongrie s'aggrava successivement et finit par un écroulement complet en automne 1944. Entre la Suisse et la Hongrie les relations économiques interrompues par les événements de la guerre ne furent reprises qu'au printemps 1946.

CHAPITRE 4 :

La situation de la Suisse en 1931 et sa nouvelle politique commerciale.¹

I. La transformation de la Suisse en un pays industriel, exportateur et créancier.

L'économie suisse fut affectée très sérieusement par la crise mondiale. Pour pouvoir apprécier la portée des difficultés en dérivant, il faut jeter un coup d'oeil sur la structure économique du pays et sur les changements qu'elle a subis au cours du XIX^{ème} siècle.

L'évolution économique de la Suisse était déterminée d'emblée par les réalités de la nature et de la situation géographique du pays.

La Suisse est un des plus petits pays du monde avec une superficie de 41.300 km², soit 1/12.000 du globe. Elle est privée d'un accès direct à la mer et n'a pas de colonies. Le sol du pays n'est pas riche et le sous-sol est pauvre, ne possédant ni charbon, ni pétrole, ni minerais.

Le sol cultivé ne comprend que 77 % de la surface (vis-à-vis de 90 % en Allemagne, 93 % en France et 94 % en Hongrie). En dehors de la part entièrement stérile (plus de 9.000 km²), il y a des pâturages alpestres d'une étendue de 11.000 km² et de grands terrains couverts de forêts; il ne reste donc plus qu'un tiers environ pour une agriculture intensive.²

¹ Voir à ce sujet les œuvres citées plus bas et principalement les rapports du Conseil fédéral relatifs à la limitation des importations et concernant les mesures de défense économique contre l'étranger.

² Theo Keller, page 282.

Sur ce sol limité dont les produits ne sont guère suffisants au ravitaillement de la moitié des habitants, vit une population qui, malgré le nombre élevé des citoyens suisses domiciliés à l'étranger (346.000 en 1928 et 267.000 en 1942) a augmenté considérablement depuis le début du siècle dernier (1.670 millions en 1800, 2.238 en 1850, 3.315 en 1900 et 4.226 millions en 1941).

Le chiffre statistique de la densité de la population (103 par km²) est un des plus élevés et n'est surpassé que dans quelques pays (136 en Allemagne, 139 en Italie, 155 au Japon, 189 en Angleterre, 238 aux Pays-Bas et 265 en Belgique), mais comparée avec la capacité nutritive du sol, la Suisse peut être considérée comme le pays le plus surpeuplé du monde.³

Pour assurer l'existence de sa population dense et toujours croissante, la Suisse devait se transformer inévitablement en un pays d'industriels et d'artisans avec un important commerce extérieur. Ce vaste changement se reflète en premier lieu dans la diminution de la population agricole qui aujourd'hui ne forme plus guère que 23 % du total⁴ dont elle représentait 85 % en 1800.

L'importance continuellement grandissante de l'industrie, du commerce et des finances est d'ailleurs suffisamment illustré par l'évolution des dernières cinquante années.⁵

850.000 personnes environ dont un quart de femmes travaillent dans l'industrie et l'artisanat où n'étaient occupés, il ya un demi-siècle, que 540.000 Suisses.

Il y a 50 ans, on comptait encore 490.000 paysans; actuellement il n'y a plus que 420.000 personnes travaillant dans l'agriculture, dont un huitième de femmes.

Le nombre de 60.000 personnes occupées dans le commerce et la finance passa à 230.000, dont 40 % de femmes, et celui des habitants employés dans le tourisme et l'hôtellerie de 65.000 à 210.000, dont les $\frac{2}{3}$ de femmes.

A la base de cette évolution nous trouvons le travail assidu du peuple suisse (sur les 4,26 millions d'habitants 2 millions environ, dont un tiers de femmes, exerçant une activité professionnelle), son esprit d'épargne, ainsi que les capitaux intellectuels et monétaires accumulés au cours des siècles de paix presque ininterrompue procurant à la Suisse un très grand pouvoir

³ Rappard, page 36.

⁴ Feisst, page 47.

⁵ A l'égard des chiffres suivants, voir: Le peuple suisse et son économie, pages 10—18.

d'achat qui fut utilisé à l'encouragement de l'industrie et de l'artisanat (voir page 189).

Dans ces circonstances les *exportations* représentaient un problème vital, ce qu'on a reconnu en Suisse de très bonne heure.

Dès le milieu du siècle dernier les exportations suisses ont atteint 540 millions de francs par an, soit 215 francs par tête d'habitant, mettant la Suisse au premier rang de tous les pays exportateurs. Les plus importantes marchandises exportées en 1850 étaient la soie (300 millions de francs), les cotonnades et tissus (103) produits en masse. L'exportation des montres (47) et des machines (20) n'en est qu'à ses débuts. Parmi les produits alimentaires (20), ce n'est que le fromage qui compte.

Mais il est devenu évident que la Suisse ne peut lutter contre l'étranger par la production en masse basée sur les bas salaires et sur les longues journées de travail, alors que ses concurrents ont des matières premières, de la main d'oeuvre et des moyens de transport moins onéreux.

A la longue elle ne pouvait maintenir sa capacité de concurrence qu'au moyen de produits perfectionnés de haute qualité et représentant tant de travail que les prix des matières premières n'y jouaient qu'un rôle secondaire.

En effet, au cours de ces soixante dernières années la Suisse est devenue un vaste atelier industriel de spécialités.

L'industrie textile se voua à la transformation des fils et des étoffes et aux produits de luxe; par cette évolution elle devint la mère de deux autres industries nationales: celles des machines et des produits chimiques (colorants pour la teinture). L'industrie de précision se développa avec le progrès de la technique, des moyens modernes de communication, avec la fabrication des moteurs à explosion, avec l'invention de l'électricité (Le remplacement du charbon noir par la houille blanche rendait possible l'électrification des chemins de fer, un progrès dont l'importance vitale pour la Suisse se manifesta pendant la deuxième guerre mondiale). En outre cette évolution fut encouragée par les découvertes de la science, surtout dans le domaine du ravitaillement et des médicaments. L'agriculture acheva cet effort vers la qualité en exportant ses fromages et son bétail d'élevage.

Grâce à ce travail inlassable les exportations suisses montaient en 1937, à la veille de la guerre, à 1.286 millions de francs (voir annexe VII), soit à 325 francs par tête d'habitant. Ainsi la Suisse était, comme il y a un siècle, à la tête des pays exporta-

teurs. Les montres (241 millions de francs), les machines (238), les couleurs et les produits pharmaceutiques (119) occupèrent le premier rang de l'exportation. La soie (91), les cotonnades et les tissus (115) ont reculé. On a dû concentrer ses efforts à la fabrication de spécialités. Parmi les denrées alimentaires (79) on trouve, à côté du fromage, des produits de transformation tels le lait en poudre et le chocolat. L'exportation des produits finis qualifiés a rendu possible l'importation des matières premières nécessaires et des vivres manquants.

La composition du commerce extérieur ainsi déterminée résulte du tableau suivant:

	Importation en 1938	Exportation en 1938
Denrées alimentaires	27,75 %	6 %
Matières premières	35,50 %	6,50 %
Produits finis	36,75 %	87,50 %

La mesure dans laquelle la valeur des matières premières est augmentée par le travail suisse ressort du fait qu'en 1936/37 on a importé annuellement en moyenne 7,6 millions de tonnes ayant une valeur de 1.537 millions de francs, soit 200 francs environ par tonne, tandis que les exportations se chiffraient à 600.000 tonnes représentant une valeur de 1.084 millions de francs, soit 1.800 francs par tonne; ainsi à 13 wagons importés correspond un wagon exporté et quant à la valeur, à un franc de produits importés correspondent 9 francs de marchandises exportées.

Quant aux *déstinatons des exportations*, il faut faire trois constatations:⁶

⁶ Nous nous référons aux tableaux suivants extraits de l'ouvrage du Prof. W. E. Rappard: *La Suisse et le marché mondial*, page 59—60.

Exportations suisses en millions de francs

Années	Total	Europe %	Allemagne	France	Italie	Gr. Bretagne	Russie	Espagne	USA	Argentine
1913	1376	74,6	306	141	89	236	59	31	136	30
1919	3298	87,-	698	502	209	348	121	69	183	28
1929	2105	70,5	355	182	158	288	10	55	208	38
1938	1317	71,2	206	121	91	150	10	5	91	36

Importations suisses en millions de francs

Années	Total	Europe %	Allemagne	France	Italie	Gr. Bretagne	Russie	Espagne	USA	Argentine
1913	1920	83,3	631	348	207	113	72	29	118	37
1919	3533	57,4	483	407	273	363	3	213	788	198
1929	2784	73,7	698	490	203	169	13	44	291	93
1938	1607	75,7	373	229	117	97	29	5	125	58

Les exportations suisses se répartissaient sur presque tous les pays du monde;

les clients les plus importants étaient toutefois les états européens, surtout les voisins immédiats et principalement l'Allemagne; mais une partie considérable des produits exportés fut dirigée vers les pays d'outre-mer.

La situation était d'ailleurs identique à l'égard des *marchandises importées* dont les fournisseurs principaux étaient en règle générale et au moins en temps normaux les mêmes pays, mais ici la dispersion des marchés était moins étendue et la Grande-Bretagne jouait un rôle spécial étant plus grand acheteur que fournisseur.

En ce qui concerne le solde de la *balance commerciale suisse*, la statistique officielle montre depuis six décennies, à l'exception de l'année 1916, une passivité constante et même croissante (voir annexe VII).

Pourtant, à l'échange des marchandises s'opposent les *exportations invisibles*. Leurs montants n'étant fixés par aucune statistique, on doit se borner à des estimations qui sont naturellement plus ou moins arbitraires et aboutissent à des chiffres très différents; néanmoins elles concordent sur le point décisif, à savoir que le *déficit du commerce extérieur* est non seulement équilibré, mais *dépassé par les revenus nets résultant des exportations invisibles*.⁷

En somme on peut caractériser la structure économique de la Suisse comme suit:

⁷ Une évaluation intéressante à cet égard se trouve dans la publication déjà mentionnée du Redressement national, se référant à l'année 1937. Sans oublier la valeur douteuse de toutes les estimations de ce genre, nous la citons parce qu'elle peut donner au moins une idée approximative de l'importance et de l'ordre de grandeur des revenus résultant des exportations dites invisibles.

<i>Postes actifs de la balance des paiements</i>	<i>Revenu net en millions de fr</i>
Tourisme international	150
Trafic et commerce de transit	50
Exportation d'énergie électrique	20
Placement de capitaux à l'étranger	300
Assurances contractées en Suisse par des étrangers	50
Services divers	50
	Total 620
Déficit du commerce extérieur	500
<i>Excédent actif de la balance de paiements</i>	120

La Suisse est un pays fortement industrialisé, exportateur et créancier et un centre du tourisme international. Ses moyens propres ne suffisent guère qu'à l'alimentation de la moitié de sa population. Elle est donc obligée d'exporter des produits finis, de qualité et contenant le maximum possible de travail afin de pouvoir importer les vivres, les matières premières, les combustibles et les carburants qui lui manquent. En dépit d'une balance commerciale normalement passive, sa balance de paiements est active à cause des revenus qui proviennent des placements à l'étranger, du tourisme international, du trafic et du commerce de transit favorisés par sa situation géographique centrale, des services rendus par son importante organisation bancaire et d'assurances, de la gérance de grosses fortunes et d'intérêts étrangers, ainsi que des institutions internationales (Bureau International du Travail, Banque des Règlements Internationaux, Union postale universelle etc.) ayant leur siège en Suisse, pays classique de la neutralité.

II. La Situation économique en 1931.⁸

Vu sa structure économique qui la rendait étroitement dépendante de l'étranger, la Suisse devait être opposée à la restriction du commerce international. Il fallut donc un changement défavorable d'une envergure extraordinaire de la situation économique et une résolution très grave pour qu'elle abandonnât ce principe et mit pied sur le chemin des limitations du libre échange. Or la situation économique de la Suisse, encore prospère vers le milieu de l'année 1929, a subi depuis lors les contre-coups de la crise mondiale (voir pages 5—7). Le Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 14 décembre 1931 souligne avec raison que dès ce moment le déficit de la balance commerciale n'a cessé de s'accroître. Comme il ressort de l'annexe VII, les exportations reculaient fortement, alors que les importations étaient en progression continue. La Suisse, pourvue d'une monnaie saine, attirait comme un aimant les marchandises étrangères, en particulier celles qui proviennent des pays où le coût de la production est moins élevé et obligés par les circonstances à développer le plus possible leurs exportations. Pendant les neuf premiers mois de l'année les importations ont fléchi en valeur

⁸ Voir le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 14 décembre 1931.

mais elles ont progressé en quantité; pour l'exportation la valeur et les poids des marchandises étaient en baisse. L'augmentation des recettes douanières prouvait également le progrès sensible des importations. Un changement inquiétant se manifestait aussi dans la composition des importations, représenté par la participation fortement croissante des produits terminés. Le déficit de la balance du commerce était d'autant plus préoccupant que le rendement du tourisme et des placements à l'étranger accusait un recul considérable qui affaiblit singulièrement ces deux éléments importants de l'actif de la balance des paiements. La diminution des possibilités de travail et de gain était menaçante et le nombre des chômeurs allait en grandissant.

En même temps la situation à l'étranger s'est aggravée de façon inquiétante car une vague de protectionnisme s'étendit sur le monde entier. Au cours des dernières années, différents états ont décrété de nombreuses majorations de droits de douane. Rappelons simplement les modifications douanières édictées par les états successeurs de la monarchie austro-hongroise, la décision du gouvernement italien (25 septembre 1931) de relever de 15 % ad valorem tous les droits d'entrée non-consolidés et le triplement de la taxe française à l'importation. Les Etats-Unis introduisirent en 1930 le tarif douanier ultraprotecteur de Hawley-Smoot. La Grande-Bretagne, terre classique du libre échange, est en train de modifier du tout au tout sa politique commerciale. La loi du 20 novembre 1931 (Abnormal Importation/Customs Duties Act) a fait passer la Grande-Bretagne, jusqu'ici le meilleur client de la Suisse, à un régime de protectionnisme renforcé.

Les pays étrangers ne se bornèrent pas à relever leurs tarifs. Certains états d'outre-mer ont non seulement restreint les importations, mais encore édicté des défenses formelles d'importation, alors que la dévalorisation de leur monnaie contribuait déjà fortement à empêcher l'entrée de produits étrangers sur leur territoire. En Europe également, on recourut de nouveau aux limitations de l'importation (l'Allemagne, la France, la Belgique, la Pologne, la Lettonie, la Turquie, etc.). En Angleterre il fut sérieusement question depuis longtemps de contingenter les importations, de même en Norvège et il n'est pas jusqu'aux Pays-Bas qui ne cherchèrent à se protéger par le moyen du contingentement, contre les importations anormales ou contre celles qui revêtirent le caractère de dumping.

En outre la Suisse, pays créancier par excellence, a été fortement atteinte par les interdictions totales ou partielles qui

étaient successivement promulguées par 33 états surendettés ou producteurs de matières premières dont les prix subirent une baisse générale. Les banques et les nombreux porteurs suisses de titres étrangers ont souffert de ces mesures et le commerce suisse d'exportation fut de plus en plus entravé par les contrôles de devises.

III. Les bases légales, les buts et les moyens de la nouvelle politique commerciale

Vu la situation très sérieuse et surtout le grand danger d'une importation excessive de produits étrangers, le Conseil fédéral a demandé à l'Assemblée fédérale une autorisation extraordinaire lui donnant (comme en 1921—25 lorsque les droits de douane furent élevés et les importations limitées) le droit de prendre les mesures nécessaires à la protection de l'économie suisse, c'est-à-dire du marché interne.

Comme mesures qui peuvent entrer en ligne de compte, le message mentionné du C. f. a envisagé les suivantes :

1. *Mesures douanières.* Dans ce domaine les *contingents douaniers* semblèrent préférables, car d'après ce système qui ne nécessite ni un grand appareil administratif, ni un régime de licences proprement dit, les droits en vigueur continuent d'être appliqués aux importations normales, les excédents seuls étant frappés de taux sensiblement majorés, tandis que les *majorations des droits d'entrée* présentent des inconvénients. Dans de nombreux cas la consolidation tarifaire stipulée dans les traités de commerce s'opposerait à une majoration qui d'ailleurs, pour être efficace, devrait souvent atteindre des taux très élevés pouvant amener un renchérissement des prix. L'expérience a démontré combien il est difficile d'abaisser les droits d'entrée une fois majorés.

2. *Restrictions véritables à l'importation* dans les cas où les mesures douanières n'auraient aucune efficacité ou ne pourraient parer au mal que dans une mesure insuffisante.

3. *Accords de clearing* vis-à-vis des états à monnaie contrôlée, conventions ayant pour but d'éviter que les exportations suisses déjà diminuées ne soient complètement arrêtées par l'insuffisance des devises mises à la disposition des importateurs. D'après ce système les importateurs suisses acquitteront leurs factures à la B.N.S., laquelle désintéressera les exportateurs suisses

qui possèdent des créances-marchandises dans le pays contractant.

Se basant sur l'art. 29, dernier alinéa, de la constitution fédérale (qui en matière de douanes et de commerce extérieur confère à la Confédération le droit de prendre temporairement des mesures exceptionnelles dans des circonstances extraordinaires), l'arrêté fédéral au 23 décembre 1931 concernant la limitation des importations a donné au Conseil fédéral l'autorisation suivante:

En vue de sauvegarder la production nationale, là où ses intérêts vitaux sont menacés, en vue notamment de combattre le chômage, le Conseil fédéral peut limiter à titre exceptionnel et temporaire, dans l'intérêt économique général du pays, l'importation de marchandises qu'il lui appartient de désigner ou faire dépendre cette importation d'un permis à délivrer aux conditions qu'il fixe (art. 1).

Avant de prendre des mesures de cette nature, le Conseil fédéral consulte une commission dans laquelle les principaux groupes économiques sont représentés (art. 2).

Les mesures prises en vertu du présent arrêté sont portées, dans la plus prochaine session, à la connaissance de l'Assemblée fédérale qui décide si elles doivent rester en vigueur (art. 3).

Pour sauvegarder les intérêts suisses à l'égard des états qui restreignent la liberté des paiements, le Conseil fédéral est aussi autorisé à conclure des accords à court terme. Ces accords sont portés, dans la plus prochaine session, à la connaissance de l'Assemblée fédérale (art. 4).

Le Conseil fédéral peut prévoir pour la répression des contraventions aux prescriptions édictées en vertu du présent arrêté une amende de dix mille francs au plus ou un emprisonnement d'un an au plus (art. 5).

Le présent arrêté est valable jusqu'au 31 décembre 1932 (art. 6). Il est déclaré urgent et entre immédiatement en vigueur (art. 7). Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution du présent arrêté. Il édicte les prescriptions nécessaires (art. 8)⁹

⁹ Cet arrêté fut remplacé par l'arrêté fédéral du 14 octobre 1933 sur les mesures économiques contre l'étranger (page 61). Vu la menace de guerre il fut complété par l'arrêté fédéral du 22 juin 1939 (p. 67) et continuellement prolongé jusqu'à la fin de 1948 (voir l'arrêté fédéral du 28 mars 1945). — Le C. f. a cédé une partie de sa compétence déléguée au *Département fédéral de l'économie publique* (art. 1 de l'arrêté du C. f. du 1^{er} septembre 1935), à la *Section du commerce* de ce dernier (p. ex. l'arrêté du C. f. du 28 juin 1935 p. 110), à la *direction générale des douanes* (arrêté

IV. Nous sommes ainsi au début d'une nouvelle politique commerciale de restrictions dont nous allons examiner les principes suivis au cours des années 1931—45, étant donné qu'ils ont déterminé la formation des rapports économiques hungaro-suisse (les chiffres du commerce extérieur sont contenus dans les annexes VII à X).

V. *Les premières limitations des importations* furent décrétées par l'arrêté du C. f. du 30 janvier 1932. Elles se référaient seulement à certaines catégories de marchandises (bois, fourniture, soie, textiles) dont l'importation anormale rendit la protection de la production nationale particulièrement urgente. Au début on ne recourut pas à de véritables restrictions, mais on se contenta d'établir un régime de licences pour des contingents douaniers dans le cadre desquels les marchandises importées furent soumises à des droits normaux. Aussi ces mesures furent-elles limitées à certains pays dont les importations menacèrent la production suisse (voir 1er rapport du C. f. du février 1932).

Les détails des contingentements furent réglés par l'ordonnance du C. f. du 1er février 1932 qui conféra au Département fédéral de l'économie publique et à la Section du commerce de larges compétences, en décrétant entre autres que les permis d'importation doivent être donnés sur la base des importations effectuées par le requérant en 1931 (contingents individuels) ou bien selon la quantité des marchandises indigènes achetées par lui dans la même année (contingents d'accomplissement). En cas de contraventions une exclusion pourra être décrétée pour l'avenir (mais la possibilité de la fermeture ou du retrait d'une autorisation déjà donnée ne fut prévue que dans l'arrêté fédéral du 23 juin 1936). A cause de l'afflux des marchandises en provenance d'états admis à exporter librement en Suisse, on se vit bientôt dans la nécessité d'étendre les restrictions à d'autres pays et à de nouvelles catégories de marchandises. Les contingents douaniers n'étant plus assez efficaces, on fit appel à des restrictions directes d'importation. Des majorations des droits d'entrée furent également décrétées, mais on n'appliqua pas le système des douanes préférentielles.¹⁰

du 12 janvier 1932 à l'*Office suisse de compensation* (arrêté du déc. 1934). Le département fédéral de l'économie publique a conféré par la voie d'une seconde subdélégation une partie de sa compétence à la section du commerce.

¹⁰ Voir le premier rapport du Conseil fédéral.

VI. *L'introduction de la politique de compensation.*

Dès mai 1932 la politique purement défensive des contingents fut transformée en un instrument offensif et mise au service de l'exportation. C'était une route entièrement nouvelle, celle du trafic de compensation.

L'idée fondamentale consistait dans la tendance à remplacer le principe de la nation la plus favorisée qui dominait l'époque de l'avant-guerre, par l'idée de la réciprocité (*do ut des*). On n'admettra les marchandises à l'importation qu'au cas où le pays respectif achètera des produits suisses (marchandises de compensation). Quant au but envisagé, il ne s'agit plus ici de la défense de la production suisse ou de l'empêchement d'une importation préalablement existante, mais plutôt d'une tendance à contrôler et diriger l'importation en vue d'encourager par ce moyen l'exportation suisse.

Le trafic de compensation nécessite la centralisation des importations, il ne peut pas s'étendre à toutes les marchandises importées et ne constitue qu'un des différents moyens utilisés pour venir en aide à l'exportation.

Toutefois le principe de la réciprocité est applicable aux denrées alimentaires et aux matières premières dont la Suisse a besoin et dont elle achète chaque année des quantités très considérables.

Ce sont des produits qui se trouvent en abondance dans nombre de pays contraints à les exporter. La monnaie saine et le pouvoir d'achat élevé de la Suisse en fait un débouché recherché par l'étranger. «Es bleibt der Schweiz nur übrig, ihre starke Kaufkraft dem Auslande gegenüber zu organisieren, wozu die Kontingentierung sich vorzüglich eignet».¹¹ Il s'agit de marchandises produites en masses destinées à la grande consommation; par conséquent la centralisation, le contrôle et la direction de ces importations, de même que leur mise au service de l'exportation, est relativement facile et réalisable sans que l'introduction d'un monopole d'état quant aux importations soit nécessaire.

Pour mettre en pratique ces principes l'arrêté du C. f. du 6 mai 1932 décréta que l'importation de certaines marchandises (blé, seigle, avoine, orge, maïs, malt, sucre, fourrage, charbon, combustibles liquides, carburants, huiles de graissage et tabac) ne pourra être effectuée que sur autorisation spéciale et dans

¹¹ Hotz II, 270.

le cadre des contingents à fixer pour les pays fournisseurs. A partir du 1er juillet 1932 les permis d'importation seront délivrés à des offices centraux à former par les importateurs respectifs.

Les offices centraux d'importation qui furent créés ensuite pour les divers groupes des marchandises en question assurèrent le fonctionnement du trafic de compensation en exécutant les instructions des autorités compétentes sans s'occuper de la vente des produits suisses destinés à l'exportation (IIe Rapport du C. f. du 27 mai 1932). Ils eurent le devoir de rendre possibles des exportations additionnelles par l'augmentation et par une direction systématique de l'importation des produits de grande consommation.

Avant et surtout pendant la guerre, le système de la centralisation fut intensifié et étendu (page 68).

VII. En ce qui concerne le troisième instrument de la politique commerciale, des *accords de clearing* furent conclus en novembre 1931 avec l'Autriche et la Hongrie, en avril 1932 avec la Bulgarie, la Grèce et la Turquie. Ils furent suivis par des accords signés avec presque tous les pays européens et avec quelques états de l'Amérique du Sud (p. 73).

VIII. Les premières expériences et l'extension des autorisations du C. f. en octobre 1933.

Il faut avouer que les mesures dont nous avons parlé eurent aussi leur côté faible.

D'abord il y eut le danger qu'on abandonne les fournisseurs traditionnels et que les marchés nouveaux ne soient pas capables d'offrir les mêmes avantages quant au prix et à la qualité. Des complications résultèrent du fait que la Suisse dut prendre en considération les intérêts du tourisme et des créanciers financiers suisses.

La fixation des contingents envers les différents pays et leur répartition parmi les importateurs se heurta à des difficultés d'ordre technique. Comme nous l'avons vu, les contingents furent déterminés selon les importations ou achats internes exécutés en 1931 c'est-à-dire sans tenir compte ni des circonstances spéciales, ni des changements survenus sur les marchés, ni de la fluctuation des prix. Si par exemple le volume et les prix des importations qu'un importateur ou un certain pays put effectuer en 1931 avaient été exceptionnellement élevés ou bas, tandis

qu'en 1932 ou dans les années suivantes, la situation et les prix avaient accusé des changements, cette base de calcul pourrait conduire à de graves inconvénients et causer des injustices en conférant parfois des monopoles aux anciens importateurs et en interdisant l'installation de nouvelles entreprises. Le fait que les contingents n'étaient valables que pour trois mois empêcha une calculation à longue vue et rendit difficile un usage effectif du contingent accordé.

On fit tous les efforts pour remédier à ces défauts et *les résultats de la nouvelle politique commerciale atteints au cours des deux premières années (1932/33) ne furent pas défavorables*.¹²

Concernant les effets des restrictions à l'importation sur le *niveau des prix*, il ne se présenta pas une augmentation générale, ce qui est attribuable à la tendance de baisse du marché mondial et au contrôle des prix devenant, pas à pas, mieux organisé et plus intensifié.

Le marché du travail se trouvait dans une situation inquiétante. Les industries entraînaient les unes après les autres dans la crise. Leur rang d'entrée (l'industrie horlogère, ensuite celle des machines, puis des textiles) correspond au degré de dépendance de chacune d'elles du commerce extérieur.¹³ Les industries travaillant pour le marché intérieur et même l'agriculture furent ensuite atteintes. Cet état de choses rendit nécessaire des interventions spéciales complétant les mesures déjà mentionnées. Au lieu d'aider les chômeurs par des allocations, on se décida à lutter contre le chômage par des travaux productifs et par des primes accordées aux industries exportatrices (arrêté fédéral du 18 mars 1932). On prit aussi des mesures pour conserver les industries nationales, en premier lieu l'horlogerie.

Ces efforts ne manquèrent pas de produire un effet heureux. Le nombre des personnes cherchant du travail, nombre très élevé au début de 1932 (100.000) tomba de moitié à la fin de l'année. On assista dans plusieurs secteurs de la production à une animation ou, pour le moins, l'extension du chômage fut arrêtée.

Quant au *commerce extérieur*, il ressort de la balance commerciale de l'année 1932 que la crise économique s'aggrava et que cette année représenta la période la plus critique pour la Suisse (voir annexe VII). La valeur des importations baissa de 2251 à 1763 millions, c. à d. à 71,7 %, mais leurs quantités ne reculèrent que de 4 %. La valeur des exportations tomba de

¹² Voir le 7ème rapport du C. f. du 25 septembre 1933.

40,6 % (1349 à 801 millions) et le solde passif monta de 902 à 962 millions. Toutefois la limitation des importations eut pour conséquence que les produits finis et les matières premières suivirent à l'importation la même courbe descendante, phénomène considéré comme normal, tandis que pendant longtemps ils accusèrent un mouvement anormal et défavorable: les importations de matières premières étaient en baisse et les entrées de produits manufacturés progressaient.

En 1933 les entrées diminuèrent (de 1763 à 1595 millions) et les exportations haussèrent du point le plus bas (801) atteint en 1932 à 853 millions. Le solde passif se réduisit de 962 à 742 millions, ce qui représente une amélioration de 220 millions de francs. C'est un mérite de la nouvelle politique commerciale de la Suisse.

D'ailleurs en 1933 le commerce mondial a cessé de reculer, mais l'accroissement insignifiant des exportations suisses, les mesures autarchiques toujours plus nombreuses prises dans une série de pays, l'abandon de l'étalon-or, décrété le 19 avril 1933 par les États-Unis, l'échec de la conférence économique mondiale ont rendu évident que la Suisse, au lieu de renoncer aux prescriptions extraordinaires, devait encore les compléter:

1. afin d'appliquer le système de compensation en faveur de l'exportation,

2. pour améliorer la balance des paiements en tenant compte des intérêts de la finance suisse et

3. en vue de pouvoir introduire le cas échéant un clearing unilatéral contre les états restreignant la liberté des paiements (quoique ce droit du C. f. fût déjà reconnu comme existant par les chambres fédérales qui ont donné à l'arrêté fédéral du 23 décembre 1931 une interprétation authentique dans ce sens extensif).¹³

Conformément à ces besoins, l'arrêté fédéral du 14 octobre 1933 a décrété que des «mesures de défense économique contre l'étranger» peuvent être prises aussi en vue de développer l'exportation comme dans l'intérêt de la balance des paiements (art. 1) et qu'à l'égard des états qui entravent le transfert des paiements, le C. f. s'il ne parvient pas à conclure des accords à court terme, est autorisé à défendre les intérêts suisses en prenant toutes les mesures unilatérales de nature économique et

¹³ Voir le VIIe rapport du Conseil fédéral; quant aux clearings unilatéraux édictés à l'égard de l'Espagne, de la Pologne et de la Hongrie voir p. 117.

financière qui lui paraîtront indiquées, particulièrement en réglant les paiements (art. 3).¹⁴

IX. C'est sur cette base légale élargie que la politique de contingentement, de compensation et des clearings fut exécutée au cours des années suivantes.

Avec une souplesse admirable, on réussit à accommoder les principes dominants de cette politique aux relations concrètes des divers pays et aux besoins souvent variables des changements économiques.¹⁵ On a tenu compte de la diminution des rentrées au clearing (restriction des créances admises à la compensation en 1935), du recul des importations (assouplissement des limitations y relatives en 1936), de la dévaluation du franc suisse (1936—1937) et des répercussions de la guerre, en se conformant aux nouvelles exigences de l'économie de guerre et de l'approvisionnement du pays, au blocus et au contre-blocus, de même qu'aux événements successifs de la grande lutte mondiale.

X. La restriction des créances admises au règlement par la voie du clearing.

Etant donné que les sommes versées au clearing par les importateurs suisses destinées à couvrir les paiements en faveur des exportateurs diminuèrent, il fallut remédier à la stagnation de la compensation et abrégier les délais d'attente devenus trop longs. C'est pourquoi l'arrêté du C. f. du 28 juin 1935 et l'ordonnance de la section du commerce du même jour ont apporté deux sortes de restrictions quant aux créances admises au clearing.

Pour en exclure les exportateurs des marchandises d'origine étrangère qui n'ont subi en Suisse qu'une transformation inférieure à la moitié de leur valeur, l'admission au clearing de certaines catégories de produits fut subordonnée à des certifi-

¹⁴ Quant à l'extension ultérieure des pouvoirs extraordinaires du C. f., voir pages 66—67.

¹⁵ Il faut mentionner qu'en vue d'encourager les exportations la Confédération prit à sa charge un certain pourcentage des risques économiques et politiques d'exportation résultant des difficultés de transfert et de dévaluation monétaire, y compris l'insolvabilité des sujets de droit public. La garantie ne s'étend pas aux risques commerciaux, c. à d. à la solvabilité des débiteurs (voir l'arrêté du C. f. du 17 avril 1934 qui fut remplacé par une loi fédérale en 1939). Le but est de créer des occasions de travail pour l'industrie indigène. Par conséquent la garantie ne se réfère qu'aux produits fabriqués en Suisse et ne couvre pas le bénéfice.

cats spéciaux dits de clearing dont la délivrance fut confiée aux chambres de commerce chargées de contrôler très exactement l'origine de ces produits et la valeur de leur transformation opérée en Suisse.

D'autre part, on ne put éviter la limitation des paiements effectués en faveur des marchandises ou des exportateurs suisses dont la participation relativement trop élevée aux rentrées du clearing empêcha les paiements à d'autres exportateurs ou à d'autres catégories de produits. Ici seulement les contingents modestes établis par la section du commerce furent admis au clearing sous la double condition que l'origine des marchandises soit contrôlée très minutieusement et que le droit de participer à un tel contingent soit prouvé par un document spécial dit certificat de contingentement de clearing.

Les contingents exportables dans le cadre des clearings furent déterminés selon la valeur ou selon les quantités de produits. Ils furent décrétés différemment à l'égard des divers pays. Quant à la Hongrie, cette limitation ne se fit sentir que pendant la guerre lorsque la valeur des marchandises suisses exportables en Hongrie fut contingentée.

Le 12 octobre 1943 un arrêté du C. f. autorisa la section du commerce à prescrire même l'ordre chronologique des paiements effectués en faveur de créances commerciales admises au clearing.

XI. L'atténuation des restrictions concernant l'importation.

L'afflux des marchandises étrangères menaçant la production indigène contre lesquelles la Suisse s'est vu contrainte en 1931 d'introduire des limitations défensives, diminua en 1936 et les importations provenant des pays de clearing reculèrent, de telle sorte que la section du commerce fut autorisée par l'arrêté du C. f. du 23 juin 1936 à assouplir les restrictions y relatives.

Il ne faut maintenir le volume restreint des contingents que dans les cas où il s'agit de protéger une branche importante de la production indigène; d'ailleurs, leur exploitation effective doit être facilitée aussi bien par des allègements d'ordre technique (prorogation des délais, etc.) que par leur élargissement. Il est permis d'accorder des contingents même à des entreprises qui jusqu'ici n'avaient pas participé aux importations ou aux achats internes ou dont la participation respective n'avait pas été considérable.

De plus, les contingents octroyés aux divers pays peuvent être élargis si le pays respectif est à même de fournir des marchandises dont l'importation est susceptible d'exercer une influence favorable sur le niveau des prix ou sur le coût de la vie internes ou de faciliter l'approvisionnement public ou finalement d'encourager soit l'exportation ou le tourisme, soit le rapatriement des capitaux suisses placés à l'étranger. Au début on accorda ces facilités par voie autonome, mais plus tard, on ne les concéda que par des accords bilatéraux sur la base du «*do ut des*», c. à d. contre des compensations. Elles furent ainsi employées comme des instruments de la politique commerciale, procédure préférable à celle des réductions des droits de douanes qui auraient diminué les recettes publiques.

XII. La dévaluation du franc suisse en automne 1936.¹⁶

La dévaluation du franc suisse marque un tournant essentiel de la politique économique de la Suisse. Il nous semble donc nécessaire d'en donner brièvement les raisons et les conséquences.

Par les mesures que nous avons expliquées, la Suisse put atténuer les graves difficultés de son économie, mais elle ne réussit pas à vaincre la crise qui pourrait se dire de structure plutôt que de conjoncture.

Une grande partie du commerce extérieur ayant été détourné vers les pays de clearing, les importations devinrent plus chères et la protection de l'agriculture nécessita une hausse artificielle des prix des produits agricoles, ce qui entraîna la rigidité des prix, des salaires et du coût de la vie. Leur niveau trop élevé détériora les chances des exportations par suite de la grande disparité qui existait en comparaison avec les prix et salaires à l'étranger et surtout en Angleterre et dans les États-Unis, pays dont les monnaies avaient été dévaluées.

On a constamment essayé de baisser les prix et les salaires, mais la politique de déflation se heurta à des obstacles d'ordre psychologique et les résultats de cette accommodation furent très modestes. Il fut ainsi compréhensible que les considérations économiques et les réactions psychologiques agissent en faveur d'une tendance vers la dévaluation. Elle fut favorisée par le besoin d'encourager le tourisme extrêmement diminué et les expor-

¹⁶ Voir le rapport de la BNS sur l'année 1936.

tations qui tombèrent en 1935 à leur point le plus bas (795 millions de frs.)

Telle était la situation en automne 1936, quand la France, le plus grand des pays qui restaient attachés au bloc or, décida le 25 septembre de dévaluer le franc français.

La B.N.S. dont la position en or et en devises était forte et qui avait repoussé avec succès les assauts réitérés de la spéculation contre le franc suisse, était convaincue qu'au point de vue purement monétaire «l'abandon de la parité par la France n'entraînerait pas nécessairement une dévaluation du franc suisse».

«Mais, comme il le déclare dans son rapport à l'Assemblée fédérale du 28 septembre 1936, le Conseil fédéral craignait que la situation de l'économie suisse n'empirât. Il redoutait que la France n'achetât moins de marchandises suisses et ne gagnât d'autant plus de terrain comme concurrent sur le marché mondial. Affaiblie dans sa capacité de concurrence, la Suisse aurait souffert d'une recrudescence du chômage et d'une aggravation de la situation financière des corporations de droit public. Le Conseil fédéral craignait aussi que le franc ne finit par succomber sous les coups de la spéculation et qu'il ne fallût se résigner à dévaluer à un moment où la situation de la banque d'émission serait moins favorable. D'autre part, il attachait une importance considérable à l'accord monétaire conclu entre la France, l'Angleterre et les Etats-Unis. Comme on entrevoyait une atténuation du système des contingents et des prescriptions relatives aux devises, le Conseil fédéral pensa, comme il le dit expressément dans le rapport précité, ne pas devoir laisser passer l'occasion de collaborer à l'oeuvre d'ordre et de rénovation des rapports internationaux et de se libérer ainsi d'une pression qui, ces dernières années, par l'opposition latente de grandes puissances commerciales du monde envers la Suisse a pesé sur notre pays» (voir le Rapport de la B. N. S. sur l'année 1936, page 18).

C'est donc à la suite des considérations économiques et notamment en vue de rétablir la parité des prix entre le marché suisse et le marché mondial, que l'arrêté du Conseil fédéral du 27 septembre 1936 a décrété une dévaluation du franc suisse en donnant à la B. N. S. l'instruction de maintenir la valeur-or du franc à un niveau correspondant à une diminution d'environ 30 % de la parité légale.

Quant aux *effets de la dévaluation*, son succès dépendait de la possibilité d'éviter une hausse des prix et il était d'emblée

évident que ses conséquences se présenteraient de manière différente dans l'économie interne, dans les relations avec les pays de l'ouest attachés à l'étalon-or et envers les états de clearing auxquels les $\frac{2}{5}$ des exportations suisses sont livrés.

Heureusement les prix mondiaux avaient tendance à baisser. C'est pourquoi le contrôle introduit par l'arrêté fédéral du 27 septembre 1936 a pu ralentir très considérablement l'augmentation des prix et des salaires.

A l'intérieur, la dévaluation conduisit à une animation de l'économie (relâchement de la thésaurisation de l'or et des billets de banque, accroissement de la liquidité du marché monétaire qui gagna ensuite le marché des capitaux, fléchissement du taux d'intérêt, amélioration de la liquidité des banques, reprise des émissions internes et étrangères, augmentation du tourisme et plus tard un certain allègement de la crise dans l'industrie du bâtiment) qui permit à l'industrie et aux banques de se réorganiser.

En ce qui concerne le commerce extérieur, la disparité des prix étant éliminée vers l'ouest, les exportations reprirent. Il est de première importance que la Suisse a pu éviter la dénonciation du traité de commerce avec la France et qu'elle adhéra à l'accord monétaire du 12 octobre 1936 conclu entre les Etats-Unis, l'Angleterre et la France, et signé plus tard aussi par la Belgique et la Hollande, accord qui assura l'achat et la vente mutuels de l'or à des prix fixés en relation avec les Etats-Unis.

La nécessité d'entamer des négociations difficiles avec le voisin du sud tomba par le fait que le 5 octobre 1936 l'Italie dévalua la lire de 40 %.

Quant aux pays liés à la Suisse par des accords de clearing ou de compensation des paiements, le bon fonctionnement du commerce exigea des importations suisses supérieures aux exportations. Par conséquent la dévaluation eut des effets défavorables, car elle renchérit les prix déjà trop élevés des produits achetés dans ces pays.

XIII. L'influence de la guerre sur la politique commerciale.¹⁷

En Suisse, la politique de préparation à l'économie de la guerre fut commencée par une loi du 1er avril 1938 qui confert à la Confédération les pouvoirs nécessaires pour assurer les

¹⁷ Cf. les pages 46—47 et 162.

approvisionnement du pays en matières indispensables. En été 1939, lorsque la possibilité d'une guerre devint menaçante, les pouvoirs extraordinaires du C. f. furent étendus. L'arrêté fédéral du 22 juin 1939 élargit leur champ d'application à l'augmentation des réserves de marchandises afin d'assurer l'approvisionnement du pays avec les produits d'importance vitale.

A la veille de l'ouverture des hostilités, le C. f. fut autorisé par l'arrêté fédéral du 30 août 1939 à prendre toutes les mesures nécessaires en vue de défendre la sécurité, l'indépendance et la neutralité de la Suisse, de sauvegarder le crédit et les intérêts économiques du pays et d'assurer la subsistance de la population.

Dès le 26 août 1939 l'exportation de certains produits fut soumise à une autorisation spéciale; après quelques jours (le 2 septembre 1939) le système de licences d'exportation fut étendu à toutes les marchandises.

La Suisse dut garantir aux belligérants que les produits provenant de l'étranger ne soient employés qu'à l'intérieur du pays. Pour éviter que le contrôle y relatif ne soit exercé par des organes étrangers, le C. f. (par son arrêté du 22 septembre 1939) introduisit un contrôle autonome sur les importations et les exportations, de même que sur l'emploi de toutes les marchandises importées. La direction suprême de ce système de contrôle appartient au Département fédéral de l'économie publique. Il édicte les prescriptions nécessaires et décide en dernier ressort sur les recours. Il peut établir des conditions auxquelles les autorisations sont soumises. La collaboration avec les organisations de l'économie est assurée par une commission consultative.

En vue d'intensifier le contrôle des paiements devant passer par le clearing, le Département fédéral de l'économie publique décréta par l'ordonnance du 30 décembre 1939 que les importateurs peuvent être astreints de tenir des livres spéciaux conformes aux instructions de l'office de compensation et de conserver les factures et les documents relatifs aux importations dérivant des pays de clearing. L'attribution des licences d'importation dépend de l'observation de cette obligation. Les conventions sont punissables.

Une restriction encore plus grave fut introduite par l'ordonnance de la section commerciale le 17 mars 1942 quant aux produits provenant des pays de clearing. La valeur doit être déclarée et le prix (avec les frais accessoires) versé à la B. N. S. L'inobservation de ces prescriptions est punissable et la licence d'importation peut être refusée ou même retirée.

En résumant les conséquences des mesures nécessitées par la guerre on peut constater que l'aspect entier de la politique économique s'est sensiblement changé.¹⁸

Ce n'était plus l'exportation, mais l'importation, qui occupait le premier plan. Le plus grand souci se présentait par la nécessité urgente de se procurer les matières premières et les vivres, de même que les produits indispensables aux besoins militaires. Contrairement à la tendance dominante au cours des années précédentes, l'encouragement des importations devint le but principal et l'exportation ne fut estimée que comme un instrument mis au service de l'importation. Le commerce extérieur tout entier fut assujéti au contrôle et à la direction de l'état.

La coordination des importations fut confiée à des syndicats et à d'autres organes centralisés de l'économie de guerre. Des mesures furent prises en vue d'égaliser les prix.

Le blocus (navicert), le contre-blocus (Geleitschein), la guerre maritime et la crise internationale des transports ont entravé les importations. Une économie du manque en fut la conséquence avec une réglementation extrêmement sévère de la production et de la consommation (rationnement, bataille de blé). La pénurie de produits servant aux besoins civils fut encore aggravée par le fait que la plupart des états renforça la production destinée au réarmement. Les états agricoles poussèrent l'industrialisation, tandis que les pays industriels encouragèrent la production agricole.

Par des achats de grande envergure opérés en 1939, la Suisse fut à même de compléter ses stocks considérables et jusqu'à l'été de 1940 elle réussit à maintenir ses échanges avec tous les pays presque sans empêchement. Dès ce moment elle se vit encerclée par les puissances de l'axe, ce qui amena des grands changements portant sur les fournisseurs, les débouchés, la dispersion de ses importations, le décroissement quantitatif de ses échanges, la hausse des prix et la composition modifiée de son commerce extérieur.

Vu les difficultés du trafic avec les pays d'outre-mer, le commerce suisse dut s'orienter vers les relations restées libres, c. à. d. en premier lieu vers les pays de l'Europe. C'est pourquoi une partie toujours grandissante des importations provenait des pays de clearing, vers lesquels les livraisons ont également augmenté de telle sorte que $\frac{2}{3}$ environ (60 % en 1942 et même

¹⁸ Cf. Schaad, p. 206; Gelpke, p. 152; Die Volkswirtschaft 1946, Heft 1

70 % en 1943) de son commerce extérieur se déroulaient dans ces relations.

L'extension croissante de la guerre, son intensité et sa longue durée causèrent une diminution notable du volume des échanges devenu minime au cours de la dernière année de la guerre.

Dans le secteur des importations, le niveau des prix monta plus fort que dans celui de l'exportation, mais à partir de la fin de 1941, on put constater une tendance vers l'égälisation; toutefois une légère différence subsista.

Quant à la composition du commerce extérieur, la tendance traditionnelle de la Suisse était toujours de donner son travail en échange contre des vivres et des matières premières. Vu la pénurie de denrées alimentaires et de matières indispensables à la production indigène, on a encore augmenté les importations pendant la guerre en faisant d'autre part tous les efforts afin de pousser l'exportation des produits finis contenant le plus possible de travail.

PARTIE II

Les accords et le fonctionnement du clearing

CHAPITRE 5 :

La naissance de l'idée du clearing.

Le deuxième rapport du Conseil Fédéral du 27 mai 1932 déclare clairement que du côté suisse la conclusion des accords de clearing fut motivée par le contrôle sur les devises que de nombreux pays avaient introduit à partir de la seconde moitié de l'année 1931 pour se défendre contre l'effondrement de leurs monnaies. Par suite de ces prescriptions le vendeur étranger ne put obtenir le transfert de la contre-valeur des marchandises livrées. En plus les états débiteurs se servirent des dites restrictions dans l'intérêt de leur politique commerciale en limitant l'attribution des devises aux importations considérées indispensables pour leur économie. Prenant en considération les dangers menaçant les intérêts vitaux du commerce suisse, le CF se vit contraint à envisager l'application de mesures défensives.

La décision y relative dépendit, bien entendu, en premier lieu de considérations économiques. Pour trouver la méthode la plus efficace de défense, il fallut déterminer l'étendue et le contenu des mesures à prendre et résoudre la question suivante: devrait-on imposer des restrictions autonomes ou choisir la voie des négociations et, dans ce dernier cas, un règlement collectif entre plusieurs états (accord multilatéral) ou un système se limitant à des arrangements bilatéraux, était-il souhaitable.

Du point de vue juridique il devint nécessaire d'examiner les problèmes ci-dessous:

1. Le droit international n'offre-t-il pas des moyens défensifs contre les législations étrangères sur les devises, dont les restrictions ne semblent pas être compatibles avec les principes fondamentaux du droit des gens?

2. La prise des mesures défensives unilatérales, est-elle autorisée par le droit international?

3. Un règlement par des accords bilatéraux n'implique-t-il pas l'approbation tacite des prescriptions inconciliables avec les idées de la justice et de l'équité, bases essentielles de la constitution suisse?

4. Le CF., est-il autorisé à l'introduction des dispositions coercitives ou à la conclusion d'accords internationaux du genre mentionné?

A l'égard des limitations étrangères du trafic des devises la Suisse a toujours maintenu le point de vue, qu'elles constituent une grave violation du droit international et qu'elles sont contraires aux principes dominants du droit suisse (ordre public). Cette opinion fut formulée avec une acuité précise par le TF dans un arrêt du 5 octobre 1935 (R. O. 61. II. p. 243): «Die deutschen devisaenrechtlichen Zahlungsverbote und sonstigen Forderungsbeschränkungen stellen einen spoliativen Eingriff in die Gläubigerrechte dar, der mit den der schweizerischen Rechtsordnung zugrundeliegenden Anschauungen im Widerspruch steht. Daraus folgt, dass sie vom schweizerischen Richter weder unmittelbar, insoweit sie die Forderungsrechte inhaltlich abändern, noch mittelbar insoweit sie angebliche Unmöglichkeiten der Leistung begründen, beachtet werden können» (cfr. aussi l'arrêt du TF du 18 septembre 1934 RO. 60. II. 294).

Cependant l'efficacité pratique des dites mesures étrangères n'était pas touchée par ce jugement et il était clair que «de poursuivre devant les instances internationales dans le but d'assurer le respect des droits de ses ressortissants, aurait été une procédure longue et difficile et dont le résultat, combien même il paraissait ne pouvoir être que favorable, n'aurait guère été susceptible de modifier la situation de fait.»¹

En ce qui concerne les mesures unilatérales de défense, elles pouvaient être considérées comme justifiées par la rétorsion, principe reconnu dans le droit international, mais elles ne pro-

¹ Rosset, page 204a.

mettaient pas une protection assez efficace pour les exportateurs suisses. Dans ces circonstances on devait donner préférence à des arrangements avec les états respectifs, ce qui était d'autant plus motivé que selon la conception juridique suisse, la conclusion d'un tel accord ne comportait pas la reconnaissance du caractère licite des restrictions édictées à l'étranger. L'arrêt déjà cité du TF contenait à cet égard la déclaration suivante: «Durch das Verrechnungsabkommen und die Aufstellung eigener Devisenvorschriften, die übrigens nur die Ausführung des Abkommens bilden, hat die Schweiz keineswegs die deutsche Devisengesetzgebung als mit den schweizerischen Rechtsanschauungen übereinstimmend anerkannt, vielmehr ist damit lediglich, so gut es möglich ist, der schweizerische Standpunkt gegenüber diesen Eingriffen zu wahren gesucht worden.»

L'idée du clearing càd. d'une compensation collective des créances entre les états² apparut la première fois lors d'une conférence à Prague où les chefs des banques d'émission des états ayant introduit le contrôle des devises se réunirent le 2 et 3 novembre 1931 sur l'initiative de la Banque des Règlements Internationaux (BRI). Elle suggéra de lier ces états par un réseau d'accords de clearing en vue que les soldes puissent être compensés par l'entremise de la BRI: voici le clearing multilatéral.

Cependant les états à une libre circulation de devises n'acceptèrent pas ce système. Ils préférèrent conserver leur indépendance et se défendre sur la base des accords bilatéraux.

Conformément à sa nouvelle politique commerciale, dont nous avons déjà parlé, le CF suisse conclut le même mois (le 12 resp. le 14 novembre 1931) avec l'Autriche et avec la Hongrie les premiers accords de clearing.³

L'autorisation constitutionnelle y nécessaire fut donnée ultérieurement par l'Assemblée Fédérale (arrêté du 23 déc. 1931, v. p. 56).

² Quant à la définition du clearing, voir p. 78.

³ Ils furent suivis par une série d'accords de clearing conclus avec les pays énumérés ci-dessous: La Bulgarie et la Yougoslavie (avril 1932), la Roumanie (janvier 1933), la Turquie (déc. 1933), le Chili et l'Argentine (mai 1934), l'Allemagne (juillet 1934), Italie (déc. 1934), la Pologne (déc. 1936), l'Espagne (oct. 1937), l'Uruguay (février 1938), la Slovaquie (juillet 1939), le Danemark (juillet 1939), la Belgique, les Pays-Bas, la Norvège et la Finlande (oct. 1940) et la Croatie (mars 1943). Le réseau des accords engloba ainsi trois états de l'Amérique du Sud et tous les états européens excepté le Portugal, la Suède, la Grande-Bretagne et l'Islande.

CHAPITRE 6 :

Les diverses périodes du trafic économique hungaro-suisse au cours des années 1931—1945.

I. Nous avons vu que la naissance du système de la compensation est due en premier lieu à l'initiative courageuse du gouvernement suisse.

Dans les relations économiques helvético-hongroises la conclusion de l'accord du 14 novembre 1931 marque le début d'une nouvelle époque que nous allons examiner en donnant d'abord un exposé chronologique et puis une analyse systématique.

Pour diviser en ses phases caractéristiques l'évolution du trafic économique hungaro-suisse de 1931 à 1945 on peut prendre comme point de départ les considérations d'ordre économique ou bien celles d'ordre juridique.

Il est évident que les événements économiques survenus au cours des quatorze années en question durent forcément conduire à des changements plus ou moins fondamentaux de la politique commerciale des deux pays (voir chapitre 3 et 4).

D'autre part la nature juridique des rapports mutuels subit également des modifications. D'abord les deux états choisirent un règlement contractuel, qui resta en vigueur pendant presque cinq années et demie avec de légères modifications ne touchant pas au principe du clearing. En 1937 on remplaça le clearing proprement dit par un accord introduisant un nouveau système moins rigoureux. Il y eut cependant deux périodes pendant lesquelles le fondement contractuel fut abandonné et dut céder le terrain à des mesures unilatérales prises par la Suisse, qui décréta un clearing forcé en avril 1937 et le blocage des avoirs hongrois le 20 décembre 1944.

En outre les changements intervenus dans les conditions juridiques et dans la situation économique influencèrent mutuellement les uns les autres.

II. Afin de donner une structure claire à notre exposé chronologique il nous semble utile de prendre pour base la nature et le fondement juridique des rapports économiques et de diviser par conséquent notre matière dans les périodes suivantes :

1. Le clearing proprement dit (1 décembre 1931—31 mars 1937).
2. L'abandon de la base contractuelle avec le clearing unilatéral (avril—mai 1937).
3. Le *modus vivendi* du 27 mai 1937 réglant provisoirement la compensation des paiements (1 juin 1937—30 novembre 1937).

4. Le règlement définitif des paiements — système mixte — du 1 décembre 1937 jusqu'à décembre 1944, quand son application effective fut interrompue par les événements de la guerre.
5. La suspension des relations économiques et le blocage des avoirs et des paiements hongrois décrété le 20 déc. 1944 (l'accord des paiements restant formellement en vigueur jusqu'au 15 mai 1946).

III. La formation et la modification des relations économiques au cours de ces périodes fut influencée en premier lieu par les facteurs ci-après.

Dans la première période: L'introduction d'un clearing se limitant aux créances marchandises — les difficultés causées par les arriérés suisses — la stagnation du trafic des marchandises — le règlement des avoirs congelés et l'animation des échanges commerciaux par la réduction successive des devises mises à la libre disposition de la Banque Nationale de Hongrie et les achats massifs de blé hongrois commencés en 1933 — la politique suisse de contingentement et de compensation — la participation des créanciers financiers suisses aux rentrées provenant des achats de blé en 1934—37 — les primes de compensation en Hongrie et leur unification à la fin de 1935 — la restriction des créances admises au clearing en Suisse (1935) — l'atténuation des restrictions concernant les importations au début de l'année 1936 — la dévaluation du franc suisse en sept. 1936.

Pendant la courte période extra-contractuelle du 1er avril jusqu'au 31 mai 1937: L'incertitude de la situation, atténuée cependant par le deuxième règlement quasi complet des anciennes dettes hongroises pour marchandises.

Du 1 juin 1937 jusqu'à la fin de 1944: Le remplacement du clearing proprement dit par un régime plus libre des paiements — l'accord de Londres du 15 juillet 1937 sur le règlement des dettes financières avec la reprise partielle du transfert en devises — la nouvelle politique financière et économique de la Hongrie introduite par le programme quinquennal en mars 1938 — la position dominante de l'Allemagne dans le commerce extérieur de la Hongrie après l'annexion de l'Autriche et des territoires Sudètes — les modifications de la structure économique de la Hongrie découlant des réannexions successives de territoires importants — l'industrialisation de la Hongrie — l'ouverture des hostilités: les changements dans la politique commerciale des deux pays et leurs mesures commerciales nécessitées par la guerre — leur interdépendance croissante — l'augmentation et l'intensification des échanges commerciaux — les conséquences du blocus et du

contre-blocus — la participation de la Hongrie à la guerre depuis l'été de 1941 — le cessation des livraisons du blé hongrois en 1941/42 et leur remplacement par d'autres produits importants pour la Suisse — l'occupation allemande en Hongrie depuis le 19 mars 1944.

Depuis la fin de 1944: L'écroulement militaire et économique de la Hongrie et la suspension des relations avec la Suisse — la reprise des rapports économiques par un nouvel accord signé le 27 avril 1946.

Première période :

Le clearing proprement dit

CHAPITRE 7 :

Le premier accord de clearing.

1. Le contenu de l'accord.

Accord suisse-hongrois pour le règlement des paiements résultant du commerce de marchandises entre la Suisse et la Hongrie conclu à Budapest le 14 novembre 1931.

1. Les représentants des Gouvernements du Royaume de Hongrie et de la Confédération Suisse ont conclu pour le règlement des paiements résultant du commerce de marchandises hungaro-suisse, l'accord ci-après.

2. Le présent accord s'applique uniquement aux dettes qui résultent du commerce de marchandises hungaro-suisse et suisse-hongrois. Il ne vise donc pas les dettes provenant d'emprunts contractés par des corporations hongroises, publiques ou privées, ni les créances de banques suisses pour des fonds prêtés à des banques hongroises ou déposés dans ces banques.

3. Le règlement des paiements résultant du commerce réciproque de marchandises s'opère par voie de «clearing» à la Banque Nationale hongroise et à la Banque Nationale Suisse, de la manière suivante:

Les acheteurs suisses de marchandises hongroises payent leurs dettes aux vendeurs hongrois en versant le prix d'achat en francs suisses à un compte commun qui est administré à la Banque Nationale Suisse pour la BNH et reçoit tous les paiements en faveur des vendeurs hongrois. Les acheteurs suisses de marchandises hongroises sont tenus par leurs fournisseurs hongrois d'effectuer à la BNS les paiements arrivés à échéance.

De même, les acheteurs hongrois payent leurs dettes aux vendeurs suisses en versant le prix d'achat en pengő à un compte commun, qui est administré à la BNH pour la BNS et reçoit tous les paiements en faveur des vendeurs suisses. Les acheteurs hongrois de marchandises suisses sont tenus par leurs fournisseurs suisses d'effectuer à la BNH les paiements arrivés à échéance.

Chacun des deux instituts d'émission informe l'autre de tout paiement qui a été opéré, en lui demandant de payer le vendeur intéressé sur le compte commun, au cours du franc suisse à Budapest. Le vendeur intéressé n'a droit, toutefois, au versement immédiat des sommes qui lui reviennent, c'est-à-dire à l'exécution de l'ordre de paiement, que dans la mesure ou le compte commun à l'institut d'émission intéressée accuse un avoir disponible dans le sens de l'alinéa suivant; si tel n'est pas le cas, le versement ne lui est fait qu'après la rentrée de nouveaux paiements et cela dans l'ordre chronologique des mandats de paiements, sur la base du cours du franc suisse à Budapest.

Aussi longtemps que les rentrées en francs suisses n'auront pas atteint la somme des dettes de la Hongrie pour l'achat de marchandises, exigibles jusqu'au 1er décembre 1931 — dettes payables en francs suisses et évaluées à 4 millions de francs environ — un tiers des montants rentrés en francs suisses sera affecté au paiement des dettes pour marchandises, tandis que deux tiers seront mis à la disposition de la BNH. Dès que les rentrées en francs suisses auront atteint la somme susindiquée, un quart des montants rentrés en francs suisses, sera affecté au paiement des créanciers suisses pour livraison des marchandises et les trois autres quarts seront mis à la disposition de la BNH.

4. En tant que le commerce entre une partie hongroise et une partie suisse offre la possibilité d'une compensation, ensuite d'achats réciproques, la BNH se déclare prête à autoriser, si possible, cette compensation, dans chaque cas particulier.

5. On s'efforcera du côté suisse d'augmenter si possible, à l'avenir, les importations de Hongrie, afin de hâter l'acquittement des anciennes créances de la Suisse pour livraison de marchandises et de permettre le règlement par voie de compensation, autant que cela pourra se faire, des nouvelles créances résultant de la livraison de marchandises.

6. Le présent accord est provisoirement valable pour quatre mois. Il entre en vigueur le 1er décembre 1931 et restera chaque fois applicable pour une nouvelle période de quatre mois si l'une ou l'autre partie contractante ne le dénonce pas avant l'expiration du troisième mois.

II. La notion du clearing

L'accord nous permet de donner quelques précisions sur la notion du «clearing» dont la définition exacte nous semble d'autant plus nécessaire que le mot «clearing» ou «compensation» est employé pour diverses procédures techniques de paiement ainsi que pour plusieurs types d'accords de paiements.

1. Le clearing réglé dans l'accord hungaro-suisse du 14 novembre 1931 se présente comme un accord international prescrivant une compensation collective entre deux banques d'émission

quant aux paiements provenant de l'échange de marchandises entre les deux pays contractants.

«Le clearing repose sur le principe de la *solidarité* des créanciers et des débiteurs d'un même pays» (Rosset). Les importateurs, au lieu de payer directement leurs fournisseurs ont l'obligation de verser la contre-valeur des importations à la Banque Nationale qui emploie ces montants à régler les créances des exportateurs nationaux provenant de leur ventes à l'autre partie contractante. Le rapport direct fait place:

- a) à deux rapports triangulaires (importateurs, Banque Nationale, exportateurs),
- b) à un rapport entre les deux caisses ou banques nationales qui règlent par voie de compensation les créances et dettes réciproques (Enquête page 28).

2. Il faut faire une distinction entre le clearing et les autres procédures dites également de «compensation».¹

Concernant le clearing il ne s'agit plus de la compensation individuelle des créances réciproques entre deux personnes privées, mais d'une compensation globale de créances nombreuses et anonymes avec des dettes non moins anonymes, opérée par les instituts publics des deux états contractants.

La compensation des accords de clearing n'est donc pas identique avec la compensation du droit civil (art. 120 CO.). La dernière est un mode d'extinction des obligations qui remplace le paiement par une déclaration unilatérale, tandis que le clearing prescrit au débiteur une méthode particulière de paiement en l'obligeant d'effectuer le versement auprès de la banque nationale de son pays sans effet libératoire.

Quant aux créances soumises au clearing, cette procédure est rendue obligatoire par un accord international des états respectifs. C'est le point essentiel par lequel cette institution se distingue du clearing (virement) bancaire international. Ici les deux banques agissant de commun accord et comme mandataires (le plus souvent tacites) de leurs clients poursuivent le même but pratique d'éviter le transfert effectif des moyens de paiement par la compensation globale de nombreuses créances appartenant à la clientèle, mais les banques le font de leur propre initiative sans y être obligées.

La procédure de compensation établie par les traités de paix de Versailles (art. 296), de St. Germain, de Trianon etc.

¹ Jaccard p. 36 sq., Rosset 215a—217a, Hug 451a—453a.

montre une certaine analogie avec le système de clearing pour lequel elle aurait servi de modèle. Mais il y a une différence essentielle quant à la nature juridique des deux systèmes. Selon les accords de clearing les banques d'émission ou les autres autorités compétentes exercent une fonction de droit public sans entrer comme créanciers ou débiteurs dans le rapport contractuel des parties.² Dans l'autre cas il s'agit des conventions conclues entre deux états qui s'obligent de payer ou compenser eux-mêmes, c. à d. un état à l'autre, les dettes privées reciproques contractées avant la guerre par leurs ressortissants. Le rapport contractuel entre les parties originaires fut donc supprimé et les états se sont substitués aux créanciers et débiteurs respectifs (compensation externe entre deux états). Dans la relation interne, le débiteur dut payer à l'état et le créancier fut contenté par ce dernier.

3. Les accords de clearing ne représentent qu'un seul type des divers genres des accords de paiement. Ces accords quoique bien différents à l'égard de leur contenu, poursuivent le même but: la réglementation du trafic des paiements entre deux états. Les divergences quant au contenu sont attribuables à la diversité des procédures techniques prescrites pour l'opération des paiements ou bien au champ d'application plus ou moins étendu des accords respectifs.

Entre la Suisse et la Hongrie la méthode technique prévue par les premiers accords à l'égard des paiements consistait dans une compensation globale (collective) entre les deux banques d'émission. C'était le système du clearing proprement dit. Il se limitait d'abord à un secteur restreint des paiements (clearing partiel) et notamment aux créances-marchandises (clearing pur). Ensuite son champ d'application fut élargi par l'incorporation de quelques prestations de services reciproques et plus tard par l'admission temporaire des créances suisses à titre financier (clearing mixte), mais il ne s'étendit pas au domaine entier des paiements (comme p. ex. le clearing total suisse-allemand de l'année 1934). Pour la courte période extracontractuelle un clearing forcé fut décrété unilatéralement par la Suisse. Dans quelques relations la Hongrie substitua au clearing peu satisfaisant la compensation des devises (vers l'Allemagne) ou la compensa-

² Parmi les accords de clearing conclus par la Suisse «il n'y a qu'une seule exception: la Turquie où la Banque Nationale de ce pays prend la place du créancier et du débiteur».

tion des marchandises (p. ex. vers l'Italie v. p. 34). Parfois aussi la Suisse préféra-t-elle la compensation des marchandises soit comme système exclusif remplaçant entièrement le clearing (ainsi dans les accords avec la Bulgarie et la Pologne), soit à titre facultatif c. à d. parallèlement au clearing (accord avec la Turquie), soit enfin en l'incorporant au clearing à titre exceptionnel pour des transactions concrètes autorisées par les organes compétents des deux pays (ainsi en relation avec la Hongrie).

Plus tard et surtout vis-à-vis des pays à monnaie forte, la Hongrie donna préférence à des accords assurant un mouvement plus libre des paiements (gentleman's agreements ou accords de devises dans un sens étroit). A la fin de mai 1937 elle réussit à obtenir le consentement de la Suisse à une réglementation libérale représentant une solution moyenne entre le clearing et un gentleman's agreement.

Il en résulte qu'abstraction faite des distinctions fondées sur la base juridique (clearing unilatéral ou contractuel) ou bien sur le champ d'application (clearing total ou partiel) les accords de paiements peuvent être classés selon leur fonctionnement technique comme suit:

- a) accords de clearing proprement dits,
- b) accords de compensation des marchandises,
- c) accords de compensation des devises,
- d) accords purs de devises,
- e) accords d'un caractère mixte.

III. Les marques caractéristiques du premier accord.

Sa terminologie manque de précision, mais il définit exactement la technique de compensation globale des paiements réciproques. L'accord se borne à régler les paiements afférents à l'échange de marchandises sans préciser son champ d'application à l'égard du trafic de perfectionnement et de réparation. Il laisse en dehors du clearing les marchandises en transit et ne s'occupe pas des questions relatives aux frais accessoires ou découlant autrement du commerce des marchandises en excluant ainsi du clearing les frais de transport. Il ne vise pas les prestations de services, ni le trafic financier ni celui du tourisme ou d'assurances, et il ne permet la compensation directe que dans le cadre du droit civil (v. p. 82). L'accord englobe les grands arriérés suisses commerciaux (v. p. 87) et concède à la BNH une participation de deux tiers aux rentrées du clearing (v. p. 83), deux charges bien lourdes imposées d'emblée au clearing helvético-hongrois.

IV. Remarques concernant le texte.

Abstraction faite de l'accord analogue austro-suisse conclu deux jours avant (le 12 novembre 1931) mais n'entrant en vigueur que le 10 décembre 1931, soit dix jours après la mise en vigueur de l'accord hungaro-suisse, ce dernier fut le premier contrat de ce genre.

Ce fait se manifeste surtout dans la manière dont le texte est conçu :

a) I lui manque une formulation juridique, il se sert d'une langue commerciale. Cette « terminologie essentiellement économique » est restée caractéristique pour tous les accords de ce genre (Rosset p. 219a).

b) Faute d'expériences l'accord se limite aux stipulations absolument nécessaires « qui sont courtes et générales, car les premiers accords furent rédigés très sommairement » (Vieli p. 21).

c) Contrairement aux traités de commerce à long terme conclus avant la grande crise, la durée est limitée à 4 mois avec la possibilité d'une prolongation automatique. Ceci était d'ailleurs conforme à l'arrêté de l'Assemblée Fédérale du 23 décembre 1931 restreignant l'autorisation extraordinaire du CF à la conclusion d'arrangements à court terme. Les parties contractantes se sont rendu compte du fait qu'il ne s'agissait que d'un premier essai qui devrait être complété par brefs intervalles conformément aux expériences et aux besoins ultérieurs. Ce n'est que grâce aux ajustements et modifications stipulés dans les deux conventions du 28 juin 1932 et 28 juillet 1933 que l'accord put rester en vigueur durant plus de deux années, jusqu'au 20 février 1933.

V. Traits essentiels de la technique de la compensation.

Ce sont :

1. L'obligation de l'importateur d'effectuer ses paiements à sa banque nationale.

2. L'octroi d'un cours de change contractuel fixé dans l'accord (celui du franc suisse à Budapest).

3. L'institution des comptes communs ne portant pas d'intérêts auprès des deux banques nationales.

4. Le droit de l'exportateur d'obtenir le paiement de sa créance à la charge de la masse du clearing. Ce droit est toutefois soumis à quatre conditions, le paiement n'ayant lieu que :

- a) dans l'ordre chronologique des paiements effectués par les débiteurs hongrois auprès de leur banque nationale et vice-versa,
- b) dans la mesure où le compte commun à la BNS accuse un disponible résultant des paiements versées par les importateurs suisses et vice-versa,
- c) conformément au pourcentage de répartition fixé dans l'accord, selon lequel une quote-part des devises versées au clearing par les importateurs suisses doit être mise à la libre disposition de la BNH,
- d) en faveur des créances déclarées en dû temps et selon la formule obligatoire auprès de la banque nationale respective.

VI. Les lacunes de la réglementation technique de la compensation.

1. Aucune disposition ne précise que les comptes communs ne portent pas d'intérêts.

2. Le cours de change n'est pas précisé pour le cas où le prix des marchandises vendues à l'étranger avait été fixé dans la monnaie d'un pays tiers.

3. La possibilité de paiements en avance et d'acomptes n'est pas prise en considération.

4. Aucune clause de liquidation ne prévoit le règlement des soldes éventuels pour le cas où l'accord devrait expirer sans être renouvelé.

Ces questions ouvertes furent réglées par le deuxième (v. p. 99) et le troisième accord (v. p. 106).

VII. Compensation privée.

L'art 4 fait une exemption importante de la compensation collective, en permettant la compensation privée des créances résultant des achats réciproques. Une porte fut donc laissée ouverte d'emblée pour les transactions de ce genre mais avec des restrictions, car cette possibilité fut limitée à la compensation des «créances réciproques» admise par le droit civil (art. 120 CO.) et sujette à une autorisation de la BNH. Il est surprenant que l'accord ne prescrive pas le consentement de la BNS, manque auquel on a remédié dans les accords ultérieurs qui exigent les autorisations de toutes les deux banques nationales (v. p. 97, 102, 208).

VIII. La participation de la Banque Nationale de Hongrie aux rentrées du clearing.

En étudiant les nombreux accords de compensation on peut constater que les pays à monnaie forte furent souvent prêts à mettre à la disposition de l'autre contractant une quote-part des devises versées au clearing (Clearingspitze), mais en règle générale ils ne concédèrent qu'un montant modeste dont d'emploi fut restreint à certains buts. Dans plusieurs cas les devises en question ne purent être utilisées que pour certains paiements à l'intérieur du pays respectif (p. ex. au règlement des dettes financières non-incorporées au clearing) ou bien pour l'achat de matières premières indispensables à la production de marchandises livrées au pays créancier etc. (cfr. J. Hotz p. 422).

Dans notre cas toutefois il s'agit d'une concession exceptionnelle mettant à la « libre » disposition de la BNH deux tiers des montants encaissés par la BNS dans le cadre du clearing.

En cherchant les raisons de cette stipulation singulière on les trouve dans l'excédent actif du commerce hungaro-suisse, existant en faveur de la Hongrie depuis presque une dizaine d'années (voir l'annexe VIII). Il semble que lors des négociations conduites et terminées avec une grande rapidité les négociateurs se soient basés sur les chiffres de la statistique suisse de commerce de l'année 1930 selon lesquels les importations d'origine hongroise dépassèrent les exportations suisses en Hongrie en raison de 4 : 1 (41 $\frac{1}{2}$ millions de francs suisses contre 13,6 millions, avec un solde de 27,9 millions en faveur de la Hongrie). En calculant avec ces chiffres les importations (40—41 millions en chiffre rond) auraient suffi à couvrir les exportations suisses courantes (10 millions environ), les deux tiers des entrées au clearing mis à la disposition de BNH (26—27 millions) et aussi les arriérés suisses à titre commercial, dont le montant exigible au 1 décembre 1931 ne fut estimé qu'à 4 millions de frs. (alinéa 5 de l'art 3 de l'accord).

Ce sont sans doute ces considérations qui amenèrent la Suisse à accepter une telle stipulation³ et c'est pourquoi pour l'avenir (c. à d. pour le temps après le remboursement des avoirs congelés) même une élévation de la quote part de $\frac{2}{3}$ à $\frac{3}{4}$ fut prévue en faveur de la BNH, participation qui ne devint jamais effective étant donné que les estimations en question s'avèrent bientôt trop optimistes et erronées. (v. p. 86).

En ce qui concerne la Hongrie où le principe du clearing ne fut pas accueilli favorablement ce fut justement la clause en

question qui l'induit à conclure l'accord afin de s'assurer ainsi des quantités considérables de devises convertibles qu'elle n'était guère à même à obtenir d'autres pays puisque plus de 60 % de son commerce extérieur se déroulait avec les états voisins à monnaie contrôlée.

CHAPITRE 8 :

Les premières expériences du clearing.

I. La diminution du commerce avec la Hongrie.

En 1932 les importations de la Hongrie baissèrent de 39¹/₂ millions de francs (1931) à 16¹/₂ millions, tandis que les exportations suisses restèrent presque invariées (9¹/₂ en 1931 et 9 en 1932). La régression surprenante du solde actif hongrois à 7¹/₂ millions de francs menaça le règlement des arriérés suisses.¹

Quelles étaient les raisons de cette évolution défavorable?
En Suisse on était convaincu que les résultats insatisfaisants provenaient des circonstances suivantes:²

Il n'existait aucune disposition à l'égard d'un contrôle rigoureux du trafic des marchandises ni des sanctions efficaces pour assurer les versements au compte de clearing.

Une tentative intéressante, mais vouée d'emblée à l'échec fut entreprise dans l'accord hungaro-suisse, ayant pour but de donner au clearing une base contractuelle du droit privé en prescrivant (art 3) «que les acheteurs de marchandises hongroises ou suisses sont tenus *par leurs fournisseurs* d'effectuer à la banque nationale respective les paiements arrivés à l'échéance», au lieu de les verser au vendeur. C'est donc le fournisseur qui devait stipuler dans le contrat de vente que l'acheteur soit tenu de verser le prix d'achat à la banque nationale de son pays. Et que se passe-t-il si le contrat ne contient pas la stipulation demandée? Dans les affaires d'exportation conclues avant l'intro-

² Voir le IIème rapport du CF du 27 mai 1932.

¹ Quant à l'Autriche, qui avait essentiellement aménagé le contrôle des devises, le clearing fut remplacé dès le 8. 4. 1932 par un accord de liquidation et le règlement des arriérés fut achevé le 19 mai 1933. (VIIème rapport du CF du 25 septembre 1933).

² Voir le IIème et IIIème rapport du CF.

duction de la compensation les parties contractantes n'avaient naturellement pas pu prévoir une telle clause. Mais il est possible qu'elles l'omettent intentionnellement après la mise en vigueur de l'accord de clearing. Aucune sanction n'est prévue pour ces cas. Or il est évident que les paiements dûs au clearing et le fonctionnement de la compensation ne peuvent pas dépendre de l'existence ou de la nonexistence d'une telle stipulation des parties.

Il faut d'ailleurs constater qu'une disposition contractuelle de ce genre n'aurait même produit l'effet désiré dans le domaine du droit privé.

Puisqu'elle — comme il a été précisé par M. Rosset (p. 209a) — ne représentait ni une clause de garantie (un portefort dans le sens de l'art 111 CO.) donnée par le vendeur, ni une stipulation pour autrui (c. à d. pour la banque nationale), l'inobservation n'aurait pu donner naissance à une sanction contre le vendeur, ni créer un droit autorisant la banque nationale de contraindre l'acheteur à verser le prix d'achat au compte du clearing. C'est pourquoi il serait inutile de forcer une autre interprétation extrêmement hardie selon laquelle la clause en question se trouverait insérée tacitement dans les contrats de vente en vertu de l'accord, sans qu'une stipulation des parties soit nécessaire.

Il est donc compréhensible que cette construction singulière ne fut pas adoptée dans les autres accords de la Suisse et qu'on la laissa bientôt tomber (p. 88, 100). Son inefficacité prouva que le clearing ne peut pas fonctionner sans sanctions de droit public.

Faute de telles mesures les deux premiers accords étaient inefficaces. Les importateurs suisses évitaient le clearing et préféraient payer directement aux vendeurs les Schillings ou les pengös achetés à son compte à la bourse noire.

2) Les monnaies autrichienne et hongroise étaient pratiquement dévaluées et leur cours de change effectif ne correspondait point à la parité d'or du Schilling et au cours officiellement créé du pengö établis comme cours de change stable dans les accords afin de protéger le commerce contre les risques des oscillations des taux de change.

La parité trop élevée fut la deuxième cause principale de l'échec initial des clearings.

Les exportateurs hongrois furent découragés par le fait que les pengös reçus pour les francs suisses remis à la BNH ne

représentèrent qu'une partie de la valeur réelle de cette monnaie précieuse. En revanche les importations vers les deux pays en question furent facilitées parcequ'elles purent être payées en francs suisses pour lesquels l'importateur autrichien ou hongrois n'avait versé à sa banque nationale qu'une somme inférieure à la valeur effective.

Les vendeurs en Autriche et en Hongrie perdirent leur intérêt pour le marché suisse. Les importations d'origine hongroise diminuèrent ou cessèrent même complètement (comme p. ex. à l'égard du blé), ce qui entrava les exportations suisses, malgré le fait que les produits de l'industrie textile et pharmaceutique suisse restassent très demandés en Hongrie.

3) Quant aux exportateurs suisses, ils ne reçurent les paiements effectués par les débiteurs auprès de la banque nationale qu'avec un délai de plusieurs mois.

a) Entre temps ils avaient des soucis de financement et des pertes résultant de l'immobilisation de leur capitaux.

b) Aussi se posa-t-il la question des risques causés par les oscillations du cours de la monnaie survenues pendant les longs délais d'attente.

c) Pour supprimer les causes du remboursement tardif de leurs créances, les exportateurs demandèrent l'augmentation de leur quote-part et la réduction de *la participation trop élevée de la BNH aux rentrées du clearing, participation qui fut reconnue comme la raison fondamentale des difficultés.*

En outre ils attirèrent l'attention sur les erreurs de calcul commises dans les estimations servant de base à l'accord.³ En effet on est parti de la supposition que le montant à verser à la BNS par l'importateur d'une marchandise d'origine hongroise est identique à la valeur d'importation enregistrée par la statistique suisse de commerce. C'était une erreur car les chiffres de cette statistique sont calculés «franco frontière suisse» et comprennent ainsi non seulement le prix d'achat, mais aussi les frais de transport jusqu'à la frontière suisse, frais qui montent à 15—18% à l'égard des produits en masse (blé, vin etc.) dont les exportations de la Hongrie se composent principalement. En revanche les paiements pour les frais de transport ne sont pas soumis au clearing.⁴ N'entrant pas dans la procédure de la

³ Voir les rapports de la Gesuwa.

⁴ En ce qui concerne l'extension successive du régime des paiements sur les frais de transport (décrétée en 1941) voir pages 131 et 134.

compensation, ces paiements doivent être effectués en dehors du clearing en ne peuvent servir au règlement des créances des exportateurs suisses. Après la déduction des frais de transport la valeur de ces importations en tant qu'elle est déterminante pour le clearing, ne représente plus que 83⁰/₀ environ de la valeur statistique. Ce sont les sommes que les importateurs suisses doivent verser au clearing et dont 33¹/₂⁰/₀ sont affectés selon l'accord aux paiements faits en faveur des exportateurs suisses. Ceux-ci par conséquent ne reçoivent que 27¹/₂⁰/₀, soit un quart environ de la valeur statistique des marchandises importées. Il résulte de ces considérations que si l'on concède à la BNH une participation de ²/₃, les importations doivent atteindre presque le quadruple des exportations pour pouvoir suffire au règlement des exportations suisses courantes sans tenir compte des arriérés.

4) Du reste on réalisa bientôt que *l'évaluation des anciennes dettes commerciales hongroises avait également reposé sur un calcul erroné*. L'accord de clearing entra en vigueur le 1 décembre 1931. Les paiements furent effectués d'une façon normale jusqu'à l'introduction du contrôle des devises en juillet 1931. Par conséquent seul un intervalle de 4 mois, pendant lesquels les paiements ont cessé, fut pris en considération. D'autre part on avait calculé avec une exportation suisse mensuelle de 0,8 millions de francs correspondant à un montant total de 9¹/₂ millions en 1931. Il en résulte une somme de 3.2 millions de francs pour quatre mois et le montant de 4 millions mentionné dans l'accord paraît ainsi basé sur des calculs prudents. Mais on oublia que les exportateurs suisses avaient concédé à leurs acheteurs hongrois de très longs délais de paiement de telle sorte qu'en tenant compte des créances échues après la mise en vigueur de l'accord, les arriérés se chiffèrent à 12¹/₂ millions de francs environ soit à une somme trois fois plus élevée que le montant figurant dans l'accord et dépassant le total des exportations suisses vers la Hongrie en 1932 (9 millions) de presque 40⁰/₀ ainsi que le solde actif commercial hongrois (7¹/₂ millions en 1932) à raison de 66⁰/₀.

Ces arriérés pesaient trop lourdement sur le compte du clearing dont l'alimentation efficace devenait indispensable.

II. Les mesures prises en vue de remédier aux déficiences.

Ad 1) Vu le manque de dispositions légales pour l'enforcement des accords de clearing, le CF promulga le 14 janvier 1932 un arrêté «relatif à l'exécution des accords conclus avec diffé-

rents pays pour régler les paiements résultant du commerce des marchandises».

Cet arrêté est pour ainsi dire «la loi fondamentale» de toute la législation suisse sur le clearing. Il rend possible le contrôle rigoureux des importations et contient des dispositions sur le mécanisme des paiements dont l'inobservation est assujettie à des sanctions pénales assurant l'exécution des accords de clearing.

Voici les détails essentiels de l'arrêté:

a) L'alinéa 1 de l'art. 1er *définit les personnes et les créances soumises au clearing*: Les personnes et maisons de commerce qui importent en Suisse des marchandises de l'autre pays contractant sont tenues d'en effectuer le paiement à la BNS.

Contrairement au texte de l'accord basé exclusivement sur les personnes, c. à. d. sur le domicile du vendeur, l'arrêté abandonne le critère du domicile juridique ou effectif, de même que celui de la nationalité du fournisseur en ne vise que l'origine et la destination (l'importation en Suisse) des marchandises. On voulait ainsi assurer l'entrée au clearing de tous les produits d'origine hongroise importés en Suisse et éviter qu'un importateur intermédiaire domicilié dans un pays tiers puisse les soustraire à ce service.

b) Le deuxième effet de la disposition citée est encore plus important car il concerne *la qualification juridique de l'obligation faite à l'importateur de verser le prix d'achat à la banque nationale*. C'est une prescription claire du droit interne sanctionnée par des clauses pénales concernant tous les paiements éventuels opérés en dehors du clearing. Par conséquent la tentative faite dans l'accord du 14 novembre 1931, de donner au clearing une construction du droit privé ne joue plus et il est évident, *qu'il s'agit d'une obligation du droit public suisse*.

Quant au droit hongrois, il faut remarquer que tout règlement de dettes commerciales en dehors du clearing fut exclu par la législation sur les devises qui soumit à l'autorisation de la BNH tout paiement à l'étranger ou en faveur d'une personne étrangère (v. p. 19). L'obligation positive de l'acheteur d'une marchandise importée d'un pays de clearing de verser le prix d'achat à la BNH fut considérée comme pratiquement existante, mais une disposition explicite y relative ne fut décrétée qu'en 1936 par l'ordonnance 300 M. E.

c) Un élargissement de l'accord limité originellement aux marchandises est contenu dans l'alinéa 2 de l'art. 2: «De même,

doivent être payés à la BNS les *montants dûs par des personnes et maisons de commerce en Suisse pour la mise en œuvre ou la transformation de marchandises dans les pays visés*».

d) Les art. 3—7 pourvoient au *contrôle des marchandises importées et des paiements y relatifs*.

L'administration des douanes signalera au Dép. Féd. de l'économie publique ou à l'organe à désigner par lui les destinataires d'envois de marchandises provenant des pays déterminés. Les personnes assujetties à la déclaration en douane sont tenues d'indiquer le nom des destinataires sur la déclaration et sur un double (art. 3) qui doit être remis au bureau de douane (art. 4) et envoyé par le dernier à la BNS (art. 5). Pour le commerce avec les pays déterminés les autorités compétentes sont autorisées à décréter des restrictions concernant le service des chèques postaux, des mandats de poste et des remboursements par chemin de fer ou par la poste (art. 6).

Les directions générales des douanes, des postes et des télégraphes et les entreprises suisses de transport sont chargées de prendre les mesures nécessaires pour contribuer à garantir le versement à la BNS des sommes à acquitter par le débiteur en Suisse (art. 7).⁵

e) L'art. 8 contient des *dispositions pénales* frappant toutes les modalités de solution en dehors du clearing, ainsi que toutes mesures tendant à détourner les paiements. La question à savoir si les montants détournés doivent être restitués à la masse du clearing était au commencement contestée (voir Rosset p. 257a), mais enfin la doctrine (Gelpke 45, Hug 481a—491a) et la jurisprudence suisses l'ont décidé dans un sens affirmatif en reconnaissant que l'organe de clearing peut exiger que les montants payés par la voie prévue conventionnellement et dont le transfert a été obtenu contrairement à l'arrêté du CF, c. à. d. d'une manière devant entraîner une condamnation pénale soient restitués (Nachzahlungspflicht).

f) Selon l'arrêté complémentaire du CF du 10 oct. 1932 la BNS est autorisée à faire procéder par des experts spéciaux à des *révisions de comptes* et à des *contrôles de marchandises* auprès des personnes et des maisons ne donnant que des renseignements insuffisants au sujet des paiements rentrant dans le cadre

⁵ Vu les abus constatés, la direction générale des postes a décrété en vertu de l'art. 6, que les dispositions des personnes domiciliées dans des pays de clearing sont soumises à l'autorisation de la BNS.

du clearing ou qui sont fortement soupçonnées de contrevenir à l'arrêté du CF.⁶

En résumant *les règles fondamentales de la législation suisse de clearing, de même que leurs répercussions essentielles sur le droit civil*, on peut faire les constatations suivantes:

Les deux arrêtés du CF imposent au débiteur soumis au clearing cinq obligations de droit public, dont trois positives:

- a) payer à la BNS,
- b) restituer les paiements détournés,
- c) fournir des renseignements

et deux négatives:

- a) s'abstenir de tout acte contraire au principe du clearing,
- b) supporter les révisions et contrôles officiels.

D'autre part le créancier a un droit public subjectif d'exiger de l'organe de clearing le paiement par la voie de la compensation.

Les règles du clearing ne limitent pas la liberté des parties à l'égard de la création d'obligations contractuelles, mais elles les soumettent à certaines restrictions quant au contenu de leur rapports contractuels. Il ne leur est pas permis d'accomplir des actes juridiques contraires au but du clearing ou susceptibles à faire échouer le résultat économique envisagé par le système de la compensation.

En dehors de ces *limitations négatives* dont les effets se manifestent lors de l'extinction et du transfert des obligations, la loi de clearing contient aussi des *prescriptions positives* — concernant la monnaie, l'étendue, l'époque et le lieu de l'exécution des obligations contractuelles — qui touchent également au principe de la liberté des contracts (Hug p. 535a, 540).

Les conséquences juridiques de l'inobservation ou transgression de ces restrictions peuvent être resumées comme suit:

Dans le domaine de la législation sur le clearing les conventions et les dispositions (paiement etc.) des parties violant les règles du clearing restent sans effet. Le débiteur demeure obligé à payer ou à restituer la somme due au compte du clearing. L'exécution de ces obligations principales est assurée par le droit de l'OSC d'exiger le paiement ou la restitution ainsi que par des peines criminelles (amende de 10'000 frs. au maximum ou em-

⁶ Plus tard le contrôle des importations fut encore aggravé (v. p. 67).

prisonnement pour deux mois au plus; les deux peines peuvent être cumulées; celui qui agit par négligence est également punissable).

Comme sanction d'ordre administratif peuvent être considérées (Rüttimann l. c.) le droit de l'OSC de faire procéder à des révisions de comptes et à des contrôles, les peines prévues pour le cas où le débiteur ou le créancier ne satisfont pas à leurs obligations d'ordre administratif, ainsi que le retrait des contingents ou des licences d'exportation.

Les sanctions du droit public et administratif sont suffisantes pour assurer que le but économique du clearing soit réalisé. Il n'y a pas donc besoin d'étendre l'inefficacité des actes juridiques en question sur le terrain du droit civil. Il faut ainsi adhérer à l'opinion (Hug, Rosset, Rüttimann) selon laquelle *au point de vue du droit civil les conventions et les dispositions violant les règles du clearing sont valables*, excepté le cas où l'objet lui-même du contrat est d'éluder les dispositions du clearing. Un tel contrat serait nul en vertu de l'art 20 al. 1er du CO (Rosset p. 230a) et la restitution de la somme ainsi payée ne pourrait pas être demandée.

Ad 2) Quant au taux de change trop élevé, source principale de la régression du trafic commercial, son remplacement par une parité correspondant à la valeur pratiquement diminuée du pengö se heurtait à des difficultés insurmontables. La fiction du pengö-or que la Hongrie avait choisi comme base de son système monétaire ayant considérablement contribué à la stabilisation de l'économie interne du pays, on n'était pas disposé à compromettre cette conception par un aveu officiel de la dépréciation de la monnaie. Ce n'est que plus tard qu'on s'est vu forcé à recourir au système des primes grevant les importations et facilitant les exportations (v. p. 106).

Ad 3) a) Vu que les grands avoirs gelés de nombreuses banques suisses et les créances commerciales immobilisées à cause des longs délais d'attente ne remplissaient pas la condition légale pour servir de garantie à la BNS pour ses avances, ce fut la Caisse de prêt de la Confédération, créée par un arrêté fédéral le 8 juillet 1932 qui para dans une certaine mesure à ces inconvénients en accordant des prêts de nantissement sur des créances gelées de ce genre.⁷ Les limites (60%) et les conditions

⁷ En Hongrie une institution analogue (la banque de garantie fut fondé en 1931 (v. p. 15).

(4 % d'intérêts au début) de ces crédits furent ensuite allégées (Arrêtés du CF du 13 avril 1933 et du 22 juin 1934).⁸

b) Les règles de clearing, c. à. d. les dispositions du droit public obligent le débiteur à opérer le paiement à la banque d'émission de son pays. S'il l'a effectué à l'échéance il peut faire valoir contre une action éventuelle du créancier que la solution dans les mains de ce dernier lui était juridiquement impossible. Par conséquent le créancier n'a pas le droit de demander des intérêts moratoires ou des dommages-intérêts, ni de se départir du contrat, ni de poursuivre ou demander le séquestre. *En ce qui concerne les risques dérivant du changement de la valeur de la monnaie*, selon la doctrine (Vieli 27, Jaccard 49, Rosset 243a, Hug 596) et la jurisprudence suisses (Trib. Féd. R. O. 60 I, p. 173) le paiement opéré par le débiteur au clearing n'a pas un effet libératoire, parcequ'il n'est pas une solution. Par son versement le débiteur n'exécute pas son obligation contractuelle, mais seulement le devoir imposé à lui par le droit public. Le versement n'est que l'accomplissement d'une condition préalable nécessaire que le mandat de paiement puisse être adressé à la banque d'émission de l'autre pays, un mandat qui ne sera exécuté qu'au cas où le compte globale accusera des disponibilités suffisantes. *C'est donc le débiteur qui doit supporter les risques jusqu'au moment où le créancier reçoit effectivement le montant intégral de sa créance.* Vu la grande portée du problème qu'on n'a pas réglé dans les premiers contrats de clearing, la Suisse a trouvé nécessaire d'insérer aux accords postérieurs une clause explicite dans le sens susmentionné. En ce qui concerne la Hongrie, voir l'accord du 5 mars 1935 (p. 106).

c) Afin de remédier radicalement aux désavantages en question les autorités suisses adoptèrent le point de vue des exportateurs. Au mois de mars 1933, quand l'accord de clearing fut prolongé pour quatre mois, la Suisse exprima le désir, *que la participation de la BNH aux rentrées du clearing soit réduite de $\frac{2}{3}$ à $\frac{1}{3}$.*

Ad 4) En revanche elle se déclara prête à prendre toutes les mesures conciliables avec les intérêts de l'économie suisse en vue d'augmenter les importations d'origine hongroise composées principalement de produits agricoles (IIème rapport du CF du 27 mai 1932).

⁸ Plus tard le financement de telles créances commerciales fut opéré par presque toutes les banques suisses.

III. La convention du 28 juin 1932 sur la réduction de la quote-part de la Banque Nationale de Hongrie.

Les négociations entamées sur les questions susmentionnées [ad 3) et ad 4)] conduirent le 28 juin 1932 à une convention par laquelle, la quote-part de la BNH fut réduite à un tiers⁹ et l'accord prolongé jusqu'au 1er mars 1933.

Le gouvernement hongrois accepta cette modification mais il demanda deux contre-prestations. D'abord il proposa la réouverture de la frontière suisse pour une quantité considérable de bétail de boucherie, poste qui avait joué jusqu'alors un rôle décisif dans le cadre des importations et dont l'exclusion soudaine décrétée à la fin de novembre 1931 fut considérée en Hongrie comme une mesure regrettable par laquelle le clearing à peine conclu se vit condamné à l'échec même avant d'entrer en vigueur.¹⁰ La seconde demande se référa à un supplément, de prix exigé pour des livraisons de blé.

Le bétail de boucherie ne fut admis à l'importation que dans une mesure très modeste (0,9 millions de frs.) tandis qu'à l'égard du blé la Suisse se décida à acheter 6750 wagons en accordant une prime de 2.50 de frs. par quintal au-dessus du prix mondial, deux tiers du prix étant destinés au paiement des créances-marchandises suisses congelées.

Vu la récolte inférieure aux estimations et les conditions plus avantageuses que les exportateurs hongrois purent obtenir dans d'autres pays, l'achat de blé ne fut pas effectué.

Le gouvernement suisse s'abstint de la dénonciation de l'accord de clearing, mais demanda, des livraisons pour remplacer le blé.

On négocia alors en date des 9 et 10 novembre, deux accords se rapportant chacun à l'achat de 25 000 tonnes d'orge hongrois. Le premier prévut en outre l'achat de certaines quantités de malt hongrois, qui fut importé sans supplément de prix (pour 1,4 millions de frs. en 1932 et pour 1,9 millions en 1933).

Pour les premières 25 000 tonnes d'orge, les créanciers au compte du clearing acceptèrent de prendre à leur charge la majoration du prix (1.90 frs. par quintal) en se procurant ainsi une préférence dans l'ordre des paiements. Pour la seconde tranche

⁹ Vu que la réduction entra en vigueur le 1er juillet 1932 et que la quote-part de deux tiers fut conservée quant à l'importation de vin et de malt, pour l'année 1932, la participation de la BNH aux rentrées du clearing se chiffra encore à 51—52 % environ.

¹⁰ Cfr. le rapport de la Gesuwa sur l'année 1942, p. 25—33.

le supplément de prix (Frs. 1.— par quintal) fut mis à la charge de l'importateur, c'est à dire du consommateur suisse.

Les effets de ces achats et des autres efforts faits par la Suisse en vue de développer l'importation hongroise, se traduisirent dès novembre 1932 par une notable diminution du solde des créances à régler par le clearing. Ce solde qui était arrivé à plus de 11,2 millions à la mi-novembre, a été réduit à moins de 8 millions de frs. (Cinquième rapport du CF du 22 mars 1933).

En 1932 la valeur statistique des importations fut de 16½ millions de frs., dont 18 % environ, soit 2,9 millions, furent affectés aux frais de transport. Par conséquent les rentrées du clearing se chiffèrent à 13,6 millions, dont 51 % (=6,9) représentent la participation de la BNH., tandis que le reste (= 6,7 millions en chiffre rond) avait été versé aux exportateurs suisses (voir l'annexe I).

CHAPITRE 9 :

La convention du 28 juillet 1933.

1. La dénonciation de l'accord.

Le supplément de prix demandé pour le blé hongrois.

En date du 31 janvier 1933 la Hongrie dénonça l'accord pour le 1er mars.

En Suisse la dénonciation fut attribuée à l'influence du comité financier de la Société des Nations, qui contrairement à l'opinion du comité économique, était en général opposé aux accords de clearing. En réalité la décision de la Hongrie fut le résultat des mauvaises expériences faites avec les clearings dont les effets défavorables sont précisés dans les rapports de la BNH sur les années 1932 et 1933.

Par suite du développement du système de la compensation la BNH se vit en face d'une diminution constante de la quote-part librement disponible des devises obtenues par la voie de l'exportation. Originellement la Hongrie n'avait pas pris l'ini-

tiative pour que les paiements afférents au commerce international soient réglés par des accords de clearing. Bien que ce système affaiblît essentiellement l'efficacité du contrôle sur les devises, du côté hongrois on ne s'était pas opposé à son application car on espérait qu'en rendant plus libre les échanges commerciaux le clearing augmenterait non seulement l'entrée mais aussi l'exportation des marchandises. En relation avec les pays à monnaie contrôlée ce régime de paiements semblait particulièrement souhaitable. Mais en général les accords de clearing ne correspondaient pas aux attentes. Ils encourageaient fortement les importations indésirables pour l'économie hongroise sans contribuer à une augmentation notable des exportations, poussant ainsi le commerce extérieur vers la passivité. Comme il ressort de l'annexe III. une quote part toujours croissante des recettes en devises était sujette aux restrictions. La BNH n'avait pas ainsi à sa libre disposition les devises nécessaires au paiement des importations indispensables (cfr. p. 27 et 29).

Pour se procurer les matières premières essentielles dont l'importation exigeait des devises-or, on avait introduit le système de compensation de marchandises pour les produits dont les prix internes trop élevés en relation internationale rendaient l'exportation impossible.

La tendance hongroise de protéger les exportations correspondait aux intentions de la Suisse bien disposée à faire des achats sur le marché hongrois en vue d'améliorer le fonctionnement du clearing, dont la stagnation était au détriment des exportateurs. Toutefois un obstacle très grave surgit par le fait que la Hongrie exigeait de la Suisse «de prendre à sa charge le paiement d'une surtaxe qui éleva le prix du blé hongrois bien au-dessus du prix du marché international pour le blé Manitoba. Cette exigence s'explique par la politique des changes pratiquée par la Hongrie, qui sur le plan international s'en tient à la fiction du pengö-or, bien que la valeur commerciale du pengö soit inférieure à sa valeur nominale».

Comme il ressort du VIIe rapport du CF du 25 septembre 1933, ce fut du côté suisse qu'on s'efforça «d'écarter les difficultés provenant de ce fait en proposant le prélèvement, lors du paiement au clearing en Hongroie, de surtaxes compensatrices de l'écart des changes, ainsi que cela se fit en Yougoslavie depuis novembre 1932. Cette proposition se heurta à la résistance de la Hongrie. On chercha alors à surmonter la difficulté de la surtaxe, en ouvrant une place aux créances financières dans le

cadre d'un accord de clearing. Comme, d'un autre côté, il ne pouvait être question vu le niveau des prix du marché mondial, de faire supporter aux importateurs, c'est-à-dire aux meuniers, la surtaxe exigée par la Hongrie, les négociations menacèrent une fois de plus d'échouer. C'est alors qu'intervint la «Genossenschaft für Förderung des schweizerisch-ungarischen Warenverkehrs» (Gesuwa), fondée il y avait un an environ, en demandant que la quantité de 500 000 quintaux de blé hongrois dont l'importation avait été prévue fût mise à sa disposition pour une affaire de compensation directe de grande envergure».

II. La première grande livraison de blé par la voie d'une compensation directe de marchandises.

Conformément à cette suggestion une convention fut conclue le 28 juillet 1933 sur la base suivante:

1. L'accord actuel demeure en vigueur jusqu'au 31 octobre 1933 avec quelques changements.

2. La modification principale, stipulée dans le protocole final, est celle qui permet de conclure et d'exécuter à l'avenir des opérations de compensations directes.

3. Les avoirs dont la contre-valeur a été versée à la BNH jusqu'au 31 juillet y compris, en faveur d'exportateurs suisses devront être amortis par le produit de la vente des 500 000 quintaux de blé, la Hongrie laissant cette somme entièrement à la Suisse, en dérogation aux dispositions de l'ancien accord (art. 3).

4. Selon le protocole final la contre-valeur des 340 wagons de sucre à importer par la Suisse pendant le troisième trimestre de 1933 doit être également affectée à l'amortissement du solde mentionné dans l'art 3, en raison du fait que les frais de transport n'étant pas inclus dans le clearing, la quantité de froment à livrer par la Hongrie ne suffit pas à compenser entièrement le solde dont il s'agit.

5. D'autres affaires spéciales d'importation de marchandises sont envisagées du côté suisse en vue de l'amortissement des avoirs déjà annoncés à la BNS, mais dont la contre-valeur n'a pas encore été versée à la BNH, ainsi que pour la liquidation des soldes qui, par suite du refus des créanciers, ne participent pas à l'affaire de blé de la «Gesuwa».

III. L'importance des stipulations du 28 juillet 1933.

Le premier règlement total des arriérés.

«Le solde des créances en marchandises, payées ou non au 31 juillet, ayant été l'objet d'une liquidation spéciale, un nouveau clearing libre de tout solde ancien a pu commencer à fonctionner le 1er août 1933» (VIIe rapport du CF). La convention du 28 juillet 1933 a atteint son but envisageant un assainissement énergique et de grande envergure quant au fonctionnement du clearing. Le succès est dû à ce qu'on n'a pas tardé à tirer les conséquences pratiques de l'enseignement reçu pendant les vingt mois écoulés depuis la mise en vigueur du premier accord. Les expériences ont prouvé que les arriérés ne peuvent être réglés qu'au moyen de mesures spéciales, qu'il faut augmenter les importations pour éviter la stagnation du clearing et qu'on doit parfois recourir à des primes d'exportation ou contrairement à des subsides de l'importation, ou faire appel — comme il ressort de l'offre de la Gesuwa — même à la compensation directe de marchandises afin de surmonter la disparité des prix et les autres difficultés entravant le trafic commercial.

C'est pourquoi on a inséré au protocole final signé le 28 juillet 1933, l'art. 2, comme suit:

«En vue de stimuler l'exportation hongroise vers la Suisse, la Banque Nationale de Hongrie pourra, lorsque les circonstances le justifieront, autoriser des compensations avec des importations suisses en Hongrie; la Banque Nationale de Hongrie avisera la Banque Nationale Suisse de chacune de ces compensations.»

Ici on n'exige plus la réciprocité des créances, prescrite par le droit civil (art. 120 CO.) et par le premier accord de clearing. Il n'est donc pas nécessaire que l'acheteur d'un produit soit en même temps le vendeur d'une autre marchandise fournie à titre de compensation. Tout échange de marchandises contre marchandises tombe sous la notion de compensation privée soit-il opéré sous la forme du contrat d'échange proprement dit, ou sous celle d'achats et ventes simultanés.

Le protocole final n'exige qu'une autorisation unilatérale donnée par la BNH, qui doit être simplement notifiée à la BNS (cfr. p. 102).

IV. Les expériences faites dans la deuxième année du clearing (1933).

Les deux *achats de blé* prévus dans la convention du 28 juillet 1933 furent exécutés. On fixa les conditions de la première livraison de 5 000 wagons par un arrangement spécial dit le premier accord hungaro-suisse sur le blé signé le 10 août 1933 stipulant une surtaxe de 2.10 et 2.60 frs. suisses respectivement. Le deuxième accord sur le blé du 11 décembre 1933 se référa à l'achat de 2 000 wagons en concédant un supplément d'un franc par quintal au dessus du prix mondial (v. p. 156, 158 et l'annexe XI.).

Ce fut le début des grandes livraisons de blé hongrois qui furent continuées en suite jusqu'en 1944 (voir l'analyse des détails dans le chapitre 24) et qui améliorèrent décisivement le fonctionnement du clearing.

La contre-valeur des deux premières livraisons servit au *règlement total des arriérés commerciaux* en faveur des exportateurs suisses qui avaient consenti à une diminution de 20 % de leurs avoirs, différences destinée à la couverture des suppléments de prix.

En 1933 les achats massifs de blé (représentant une valeur de 6,6 millions de frs.), d'orge (4,3), de malt (1,9), de sucre (1,5), et de vin (3,3) permirent d'élever la valeur totale des *importations* de 16½ à 24 millions de francs, tandis que les *exportations* baissèrent de 9 à 5,9 et l'*excédent actif de la Hongrie* augmenta de 7½ à 18,1 millions de frs. (voir annexes VIII et IX).

Les bulletins de la BNS concernant le *compte du clearing* démontrent les effets heureux, que les deux mesures (l'augmentation des importations et la réduction de la quote part de la BNH) exercèrent sur le règlement définitif des arriérés et sur l'accélération du paiement des créances-marchandises courantes.

De 1932 à 1933 les versements au clearing augmentèrent de 13,7 à 19,8 et les paiements aux exportateurs de 6,7 à 13,3 tandis que la part de la BNH diminua de 6,9 à 5,6 millions de francs. (v. annexe I).

Le VIIIème rapport du CF du 2 mars 1934 contient sur les *expériences faites* pendant les deux premières années les observations suivantes:

«Le trafic de clearing est déjà considéré dans beaucoup de pays comme une forme presque normale des rapports commerciaux et financiers entre Etats. Chez nous aussi, les importateurs, aussi bien que les exportateurs, s'y ont habitués et non seulement ne voient aucun obstacle sérieux dans le fait

que leurs paiements ne peuvent être réglés que par la BNS, mais le considèrent souvent comme une facilité; ils reçoivent les paiements dans un délai de 2 à 3 mois, ce qui est satisfaisant».

Certains exportateurs ont même regretté la suppression du trafic de compensation avec l'Autriche.

«L'industrie exportatrice réclame la conclusion de nouveaux accords de clearing, grâce auxquels on espère regagner des marchés plus au moins perdus par suite de la réglementation des changes. Mais ce système ne peut entrer en ligne de compte que pour les pays avec lesquels notre bilan commercial est passif ou tout ou moins équilibré, ou pour les pays dans lesquels nous avons la possibilité de créer une base solide pour le fonctionnement du clearing en achetant des marchandises en grandes quantités. L'importance croissante de la compensation ressort du fait que grâce aux divers clearings une somme de 69,5 millions de frs. avait pu être versée aux exportateurs suisses jusqu'à la fin de 1933 (dont 45,9 en 1933)».

CHAPITRE 10 :

Le deuxième accord du 7 février 1934.

1. Observations générales.

Les conventions du 28 juin 1932 et 28 juillet 1933 prorogent l'accord original en se bornant à quelques modifications, tandis que l'accord du 7 février 1934 comprend une nouvelle réglementation complète du clearing entier remplaçant le premier accord, qui cessa de produire ses effets dès le 20 février 1934.

Ce deuxième accord et les arrangements spéciaux y rattachés reorganisèrent et améliorèrent sensiblement le système de paiements en introduisant des *innovations*, dont les *plus essentielles* peuvent être resumées comme suit :

1. Les $33\frac{1}{3}$ % de la contrevaleur de l'importation hongroise mis à la libre disposition de la BNH sont réduits — à l'exception du vin et du malt — à 20 % ce qui assure à l'exportation suisse une garantie de paiement bien meilleure (art. 6).

2. Le clearing est étendu aux marchandises en transit importées en Hongrie par des commerçants suisses.

3. Par un arrangement spécial sur l'admission des créances financières, la compensation limitée originairement aux créances-marchandises est transformée en un clearing de caractère mixte.

4. Les compensations privées comme instruments appropriés à l'encouragement de l'exportation sont incorporées au système de clearing (art. 8).

5. La base du trafic commercial subit un changement par le fait, que la BNH se réserve le droit de prélever sur l'importation un agio permettant de verser une prime d'exportation pour les marchandises que la Hongrie n'est pas à même de fournir sans cette prime.

6. Les parties contractantes tombent d'accord pour diriger le trafic commercial en vue d'assurer le bon fonctionnement du clearing par la fixation des contingents satisfaisants.

7. Les expériences faites avec le clearing sont largement prises en considération et l'accord comprend toute une série de stipulations détaillées susceptibles à remédier aux défauts et aux lacunes du premier accord.

II. Quelques remarques sur le contenu de l'accord.

Article 2. 1. Le nouvel accord ne contient plus la construction, par laquelle l'accord original tentait à donner au clearing une base purement contractuelle du droit privé (p. 84).

2. «La BNH n'acceptera de versements au compte de clearing qu'en tant que des fonds provenant des paiements effectués par des importateurs suisses seront disponibles à la BNS». En Hongrie on désira cette stipulation pour empêcher l'accumulation inutile des fonds augmentant la circulation fiduciaire, tandis qu'en Suisse on crut pouvoir insérer une telle disposition dans l'accord, parcequ'on avait réussi grâce à certains achats de grande envergure, à assurer aux créanciers suisses le paiement régulier de leurs avoirs, mais dans la pratique elle n'eut pas les effets escomptés par les deux parties. Pour cette raison elle ne figure plus dans l'accord du 9 mars 1935, qui oblige au contraire les banques d'émission d'accepter des avances et des acomptes (v. p. 82 et 109).

3. Etant donné qu'en Hongrie la cotation libre des monnaies étrangères était supprimée «la conversion en pengö du montant des factures libellées en frs. suisses se fait sur la base du *cours officiel* de Budapest».

4. Il est déclaré expressément que les comptes globaux ne sont pas productifs d'intérêts.

Article 3. Les informations mutuelles entre les deux instituts d'émission et les modalités des paiements en faveur des exportateurs, sont réglées de façon plus précise.

«Chacune des deux banques s'oblige d'informer l'autre selon des règles à convenir, des exportations de marchandises faites de son propre pays à destination de l'autre pays», — une disposition importante, qu'on oubliât d'insérer au premier accord.

Article 4. «Les créances libellées dans une monnaie autre que celles des parties contractantes seront converties soit en frs. suisses soit en pengös, suivant le domicile du débiteur, au cours du jour de la banque d'émission en question.»

Article 5 assure la continuité entre le premier et le nouvel accord. «La présente convention s'applique également à toutes les créances résultant d'exportations effectuées avant son entrée en vigueur et dont la contre-valeur en pengös n'a pas encore été versée à la BNH en faveur des créanciers suisses».

Article 6 règle la répartition des rentrées du clearing dont 75 % sont destinés aux exportateurs de produits suisses, 5 % aux marchandises de transit et seulement 20 % mis à la libre disposition de la BNH (au lieu de 33 $\frac{1}{3}$ %).

Article 7 contient une *clause de liquidation* prescrivant le maintien unilatéral et transitoire du clearing expiré en faveur des exportateurs du pays ayant un solde commercial actif. «Si le présent accord n'est pas prolongé après sa première échéance ou l'une de ses échéances ultérieures, les importateurs du pays en faveur duquel un solde subsisterait auprès de l'institut d'émission de l'autre pays devront continuer à verser la contre-valeur de leurs importations à leur banque nationale jusqu'à l'amortissement complet des créances correspondant à ce solde».

Article 8 se réfère aux compensations privées, dont nous parlerons plus bas.

Article 9. Selon le traité d'union douanière conclu entre la Confédération suisse et la principauté de Lichtenstein, le présent accord sera applicable au territoire de ce dernier.

Article 10. Les banques nationales des deux pays prendront toutes mesures nécessaires à l'exécution du présent accord.

Article 11. «L'accord entrera en vigueur le 20 février et aura effet jusqu'au 30 juin 1934. Les deux parties contractantes s'engagent à entamer en temps utile des négociations pour substi-

tuer un nouvel arrangement au présent accord après le 30 juin 1934». La limitation de la durée de l'accord à 4 mois environ est caractéristique pour les accords de clearing. On voulait ainsi se réserver la possibilité de procéder à des modifications pour les cas où les stipulations n'auraient pas les effets envisagés. Toutefois dans la pratique les accords furent prorogés maintes fois.

III. Les compensations privées.

Lors de la conclusion du deuxième accord de clearing il fallut prendre une décision définitive à l'égard des compensations privées, qui furent permises dans le protocole final du 28 juillet 1933 parce qu'on ne put trouver d'autre solution susceptible à régler d'une manière acceptable le supplément de prix exigé pour le blé hongrois (p. 97).

Du côté hongrois les compensations privées étaient en pleine harmonie avec les principes du commerce extérieur, fondé déjà depuis l'automne 1932 sur une politique de compensations destinée à rendre possible les importations indispensables moyennant des exportations additionnelles protégées par les mesures mentionnées (v. p. 27—29).

Quant à la Suisse, la question n'était pas aussi simple. Sa politique commerciale se basa sur la restriction de l'importation et sur le système du clearing (compensation collective des créances), tandis que l'art 2 du protocole final du 28 juillet 1933 envisagea exclusivement la stimulation de l'exportation hongroise vers la Suisse sans exiger l'autorisation de la BNS pour les compensations privées qui d'ailleurs semblaient être contraires au principe du clearing car elles portèrent atteinte aux autres exportateurs en rompant l'ordre chronologique des paiements.

D'autre part le but principal de toute la politique commerciale suisse consistait dans la protection de l'industrie exportatrice et la récupération des créances-marchandises congelées. Par conséquent il n'y avait aucune raison d'exclure les compensations privées pourvu qu'elles pussent servir à la réalisation de ces buts. Or les créanciers participant à une affaire de ce genre étaient en mesure d'écarter les inconvénients du clearing quant aux délais d'attente, aux prix, aux désavantages résultant de la parité trop élevée etc. Les compensations privées leur permirent de stipuler des prix de vente convenables comprenant des primes stimulant l'achat ou la vente, d'établir des délais de paiement

satisfaisants et même d'obtenir des sécurités garantissant leur créances envers des débiteurs faibles.

Vu les avantages essentiels, la Suisse était même disposée de substituer la compensation directe des marchandises au principe du clearing en relation avec la Bulgarie (accord du 24 octobre 1936).

Vis à vis de la Hongrie, elle n'alla pas si loin. On se contenta d'incorporer définitivement au deuxième accord de clearing la stipulation suivante (art. 8):

«Afin de stimuler les échanges, les deux banques d'émission pourront autoriser des compensations privées entre importateurs et exportateurs des deux parties contractantes».

Il en ressort qu'il ne s'agit plus d'encourager uniquement l'exportation hongroise vers la Suisse, mais de stimuler les échanges réciproques par les compensations privées soumises à l'autorisation de toutes les deux banques nationales.

IV. Traitement favorable du commerce suisse de transit.

Le transit est généralement exclu du clearing afin d'éviter que les exportateurs des pays tiers puissent profiter du clearing — au détriment des commerçants des états contractants — pour obtenir le paiement de leurs marchandises. Le clearing comprend donc en règle générale seulement les marchandises originaires et provenant des pays contractants. Une exception est faite à cette règle en étendant le clearing hungaro-suisse aux marchandises étrangères qui ont subi une modification ou une transformation importante représentant au moins 50 % de la valeur (trafic de perfectionnement et de réparation voir p. 62 et 88—89. Or il y avait en Suisse de grandes maisons avec un nombre élevé d'employés s'occupant de la livraison de marchandises en transit. Leur bénéfice s'inscrit à l'actif de la balance des comptes avec une somme annuelle estimé à 40 millions de frs. environ. Il fallait donc tenir compte du commerce suisse de transit lors de la conclusion de nouveaux accords. Toutefois les créances en question ne purent être placées au même rang que celles de l'industrie d'exportation suisse. (Enquête p. 105—106). Généralement ces créances ne participèrent donc qu'au solde du compte de clearing restant après le règlement total des exportations d'origine suisse. Dans quelques accords une quote minime des rentrées du clearing leur fut réservée. La Hongrie fut prête à favoriser le commerce suisse de transit par l'intermédiaire duquel elle put obtenir de

marchandises originaires des pays tiers et dont elle eut un besoin urgent.

On inséra donc à l'art 6 de l'accord du 7 février 1934 une disposition nouvelle selon laquelle:

«5 % des sommes encaissées par la BNS au cadre du clearing seront passées au crédit d'un compte destiné à régler les créances résultant de l'exportation de marchandises qui ne sont pas accompagnées d'un certificat d'origine suisse, mais découlant d'opérations commerciales effectuées par des maisons de commerce domiciliées en Suisse».

Par le troisième accord du 9 mars 1935 la participation de 5 % fut élevée à 10 %, mais elle resta limitée au transfert des prix de vente de marchandises de transit *importées* en Hongrie (v. p. 116). L'exportation de produits hongrois vers des pays tiers y fut incorporée par l'accord additionnel du 23 juillet 1936, qui étendit le privilège des maisons de commerce suisses même au transfert des profits et des frais résultant des exportations mentionnées ce qui représenta une extension de principe quant au cadre du clearing. En plus les importateurs suisses reçurent les avantages accordés aux importateurs domiciliés en Hongrie ou dans des pays tiers (v. p. 109). Après la période du clearing proprement dit, le même privilège fut maintenu au temps du *modus vivendi* du 27 mai 1937 (v. p. 120) et aussi dans le système mixte de paiements (v. p. 123).

La guerre et surtout les restrictions derivant du blocus et du contreblocus ont naturellement amoindri les possibilités du commerce de transit. Faute de livraisons de ce genre, la réserve de 10 % devint superflue et fut supprimée par le protocole signé le 10 décembre 1940, mais les envois de transit furent pris en considération dans le cadre du compte normal de marchandises (v. p. 131).

L'accord du 11 octobre 1941 prévoit également un traitement favorable à l'égard des marchandises en transit importées en Hongrie par des maisons de commerce suisses.

V. Arrangements particuliers.

Exportations suisses. On élimina les difficultés derivant des mesures de contingentement extrêmement sévères par lesquelles la Hongrie entrava en 1933 l'exportation suisse. Des importations d'origine hongroise furent prévues dont le volume permit de ga-

¹ Voir le rapport du CF du 2 mars 1934, pages 16—18.

rantir le paiement d'une exportation suisse en Hongrie de 10 à 12 millions de francs. Cette somme, qui représente le commerce suisse des années précédentes, répond aux besoins réels de l'industrie d'exportation.

Créances financières. Quant au traitement des créances financières suisses les négociations en février 1934 aboutirent à un changement décisif. La Suisse avait, depuis quelque temps déjà, essayé d'englober dans le trafic de clearing les créances financières très considérables. Lors des négociations antérieures le gouvernement hongrois s'était catégoriquement refusé à entrer dans ces vues. Cette fois-ci, il se montra plus conciliant. Certains engagements internationaux l'ont pourtant empêché de consentir à ce qu'un certain pourcentage (comme p. ex. 10% dans l'accord suisse avec la Roumanie) soit affecté au règlement de ces créances. Toutefois en principe on tomba d'accord pour qu'une partie de la contre-valeur du blé à acheter en Hongrie, soit affectée par des arrangements spéciaux au règlement partiel de ces dettes (v. p. 180).

Livraisons de blé. En date du 19 février 1934, 2500 wagons de blé hongrois furent achetés sans surtaxe (v. le troisième accord de blé) et ensuite un quatrième accord fut établi le 31 août 1934 concernant la livraison ultérieure de 1 000 wagons (annexe XI).

VI. Le fonctionnement du clearing en 1934.

Les importations furent dominées par les produits agricoles dont certaines catégories allaient en décroissant (p. ex. l'orge de 4,3 millions de frs. en 1933 à 0,5, le malt de 1,9 à 1,4 et le vin de 3,3 à 2,3), mais il y en avait d'autres qui augmentaient tellement (particulièrement le blé de 6,6 à 10,9, le sucre de 1,5 à 2,6 et la paille de 0,4 à 0,9 millions de frs.) que la valeur totale des entrées n'accusa qu'une réduction légère (de 24 à 22,7 millions de frs.). La diminution un peu plus considérable du *solde actif hongrois* (de 18,1 à 15,4) était due au fait que les exportations suisses, passèrent de leur point le plus bas (5,8) à 7,3 millions, dont la majeure partie (6,1) se composait des produits industriels (textiles 1,3, soie 0,8, machines 0,9, montres 1,1, couleurs 1,0 etc.: voir les annexes VIII—X). Cependant ces résultats ne correspondaient pas aux espérances des exportateurs suisses convaincus que les surtaxes hongroises grevant les importations portaient préjudice à leurs intérêts.

En 1934 le *fonctionnement technique de l'accord* était très satisfaisant. Non seulement toutes les créances commerciales arriérées et courantes y compris celles pour les marchandises en transit furent payées sans délai, mais aussi les porteurs de créances financières reçurent des paiements grâce aux livraisons accrues de céréales hongroises.

Les rentrées effectives du clearing atteignirent 16,6 et la quote-part en devises libres de la BNH 3,7 millions. De la contre-valeur du blé (9,3) plus d'un tiers (3,5 millions) revint aux créanciers financiers; les exportateurs suisses reçurent 11,7 millions de francs (v. annexe I).

CHAPITRE 11 :

Le troisième accord du 9 mars 1935.

I. Les surtaxes hongroises de compensation.

L'accord du 7 février 1934 avait primitivement effet jusqu'au 30 juin 1934. Cependant dans l'impossibilité d'établir un nouvel arrangement avant cette date, il fallut le prolonger six fois. Enfin on le remplaça par l'accord du 9 mars 1935 et par des arrangements complémentaires qui entrèrent en vigueur le 15 mars 1935.

Le problème le plus grave à régler fut celui des surtaxes de compensation. Nous avons vu (p. 95) qu'en juillet 1933, lorsque cette question surgit la première fois du côté suisse on proposa d'imiter l'exemple de la Yougoslavie qui avait introduit dès l'automne 1932 une surtaxe sur les importations.

Revenant à cette suggestion originellement rejetée, en février 1934 la BNH communiqua son intention de prélever sur l'importation en Hongrie un agio gradué d'après les catégories de marchandises, tandis que la Yougoslavie perçut d'une façon générale le même agio sur le paiement de toutes importations. En principe la Suisse fut d'accord en faisant toutefois la réserve que l'élévation graduelle de l'agio ne soit pas un obstacle à son exportation (voir le VIIIème rapport du CF).

Après ces antécédents le gouvernement hongrois introduisit le 28 mars 1934 des surtaxes de compensation sur les marchandises suisses. *Les surtaxes étaient non seulement graduelles*

pour les divers groupes de marchandises (18 % pour les matières premières, 22 % pour les produits semifinis et 25 % pour les produits industriels finis), *mais aussi différentielles* selon les pays d'origine. Ce n'était donc plus une mesure purement monétaire destinée à surmonter l'écart entre la parité légale et le cours effectif déprécié du pengö, mais un des instruments les plus efficaces de la politique commerciale. Par la gradation des surtaxes et le traitement différentiel des pays on pouvait diriger les importations, protéger l'industrie indigène et octroyer des primes aux exportateurs de marchandises que la Hongrie n'aurait pas pu fournir sans cette prime. (v. p. 31).

Une discrimination très grave pour la Suisse résulte du fait, que les produits finis, dont l'exportation suisse se composait presque exclusivement, furent grevés par la surtaxe la plus élevée (25 %).

La BNH refusait, lorsque la surtaxe n'était pas également versée, d'accepter les paiements des débiteurs afférents aux marchandises importées de Suisse en Hongrie, ou bien ne transférait ces sommes qu'après perception de la surtaxe.

Le gouvernement hongrois décréta la perception des surtaxes en les appliquant même aux marchandises importées avant le 28 mars 1934, mais il ne précisa nulle part expressément la personne responsable du remboursement de cet agio. Dans ces conditions les importateurs hongrois astreints au paiement de l'agio cherchèrent à mettre celui-ci à la charge des fournisseurs suisses (Xème rapport du CF).

Ces difficultés furent éliminées par un arrangement spécial. La Hongrie renonça au système de la gradation de la surtaxe; elle s'engagea à instituer une surtaxe uniforme applicable aux marchandises de toute origine, de même qu'à faire le nécessaire pour rendre le débiteur responsable¹ du paiement de la surtaxe. Un arrangement put être trouvé enfin au sujet des envois de marchandises effectués avant le 28 mars 1934, qui permit de verser aux exportateurs suisses le montant intégral de leurs factures (voir le XIème rapport du CF).

Afin de décharger les exportateurs suisses du paiement de la surtaxe et des risques résultant d'éventuelles mesures monétaires, *l'art. 4 du nouvel accord contient une disposition extrêmement importante*, déjà incorporée par la Suisse dans plusieurs autres conventions, mais que la Hongrie s'était toujours refusée

¹ Voir l'ordonnance 300 M.E. de l'année 1936 aux pages 35 sq.

à admettre. «Le débiteur, suisse ou hongrois, n'est libéré de sa dette par le versement du montant de celle-ci auprès de la Banque Nationale Suisse ou hongroise, que lorsque le créancier a reçu effectivement le montant intégral de sa créance».

II. Modification du clearing.

II. L'accord proprement dit comprend, outre la disposition fondamentale de l'art 4, *quelques modifications concernant la compensation.*

1. Une modification se présente dans la dénomination de l'accord, où «le trafic des marchandises» et «le règlement des paiements» sont mentionnés séparément, ce qui est dû au fait qu'un arrangement fut signé sur le recouvrement des créances financières.

2. Les art. 2 et 10 font mention de l'office suisse de compensation (OSC) qui fut chargé par l'arrêté du CF du 2 octobre 1934 d'assurer le trafic de compensation dans l'intérêt de l'économie suisse conformément aux accords de clearing et de compensation et aux prescriptions édictées par le CF. Les paiements se rapportant aux personnes et aux banques d'émission étrangères intéressées au trafic de compensation s'effectuent comme auparavant par l'intermédiaire de la BNS qui exécute ces opérations au nom de l'office.²

² L'organisation et l'activité de l'Office sont réglées dans les statuts approuvés par le CF. Sont membres de l'Office: la Confédération, la BNS, l'Union suisse de commerce et de l'industrie, l'association suisse des banquiers et l'Office d'expansion commerciale. Son conseil de direction, la Commission suisse de clearing, est formé par les représentants de ses membres.

Ensuite sa compétence fut étendue à la surveillance du blocage des paiements et des avoirs décrété contre les pays (énumérés à la page 140) de même que contre les personnes expulsées de la Suisse (arrêté du CF du 13 juillet 1945).

L'OSC est une corporation du droit public, qui exerce l'imperium de l'état et dispose de moyens administratifs. Il est seul compétent pour juger les cas touchant au trafic de paiements. Dans un cadre limité il a même l'autorisation subdélégée de légiférer en matière de clearing. Il est autorisé à émettre des instructions (arrêté du CF du 12 déc. 1943) ainsi qu'à prendre toutes les mesures nécessaires à l'exécution des accords de paiements (art. 10 du 2ème et du 3ème accord de clearing hungaro-suisse, pages 101 et 108).

La relation entre les sujets de clearing (le débiteur et le créancier) et l'office de compensation n'est pas contractuelle, mais un rapport de subordination car toute l'institution de la compensation ressort du droit public. En vertu des arrêts du CF du 31 mai 1937 et du 23 juillet 1940, l'Office

3. En vue d'accélérer le paiement des créances commerciales l'art. 2 (point 4) prévoit que: «les deux banques d'émission accepteront dans des cas exceptionnels des paiements anticipés, ainsi que des versements représentant des acomptes à valoir sur le montant de livraisons importantes, payables en plusieurs fois et à régler par le clearing, à la condition toutefois que les contrats de livraison, contenant tous les détails nécessaires, soient soumis à la banque d'émission qui recevra de tels versements.» (cfr. p. 100).

4. Quant à la répartition des montants versés par les importateurs suisses, la part afférente aux marchandises de transit non-suisses, (compte B) est portée de 5 à 10 %. Cette amélioration se fait pour une moitié ($2\frac{1}{2}\%$) au dépens de la part applicable aux marchandises suisses (compte A), dont la dotation baisse de 75 à $72\frac{1}{2}\%$ et pour l'autre moitié en déduction (de 20 à $17\frac{1}{2}\%$) de la part mise à la disposition de la BNH (cfr. p. 103).

III. Arrangements complémentaires.

Contingents. Les contingents d'importation à destination de la Hongrie furent augmentés et leur application facilitée de telle sorte que les livraisons suisses puissent atteindre presque le double du chiffre minime (5,9 millions de frs.) de l'année 1933.

Tourisme. Des transactions spéciales furent envisagées afin de créer une base de financement pour le trafic de tourisme vers la Suisse.

Créances financières suisses. Une participation de 20% dans le cadre du clearing leur fut accordée, ce qui réduisit les montants disponibles en faveur des créances-marchandises (compte A).

Blé. Une entente est intervenue selon laquelle la Suisse continuera ses achats de blé hongrois dont les quantités seront déterminées conformément aux résultats de la récolte prochaine.

de compensation a le droit à une commission de $\frac{1}{2}\%$ (minimum frs. 50.—) sur tout avoir suisse bonifié et peut exiger le remboursement des frais occasionnés par les revisions de comptes et par les contrôles de marchandises; pour couvrir ses frais elle peut percevoir des contributions.

Les décisions de l'Office peuvent être attaquées dans les 30 jours par un recours. Les instances sont les suivantes: OSC — commission de clearing — Dép. Féd. d'économie publ. — CF (voir l'ordonnance du Dép. Féd. d'économie publ. du 3 juin 1936) cfr. B. Bissig: Die schweizerische Verrechnungsstelle, 1942.

IV. L'exécution de l'accord en 1935.

Dans la politique monétaire et commerciale de la Hongrie l'événement le plus important de l'année 1935 fut l'unification des surtaxes de compensation, dont nous avons exposé les détails aux pages 28—29. Quant à la Suisse la surtaxe fixée (avec effet au 12 juillet 1935) à 25⁰/₀ pour toutes les catégories de marchandises. A partir du 10 déc. 1935 on la porta à 41⁰/₀. Pour les pays n'ayant pas d'accords de clearing ou de compensation avec la Hongrie, la surtaxe monta à 53⁰/₀.

Ainsi le gouvernement hongrois a satisfait à ses obligations. mais de nouvelles difficultés furent suscitées par l'accord hongro-allemand du 2 décembre 1935 selon lequel l'agio ne fit que 19¹/₂⁰/₀ pour les importations provenant de l'Allemagne tandis qu'à l'égard de la Suisse elle représenta 41⁰/₀. Les exportateurs suisses, spécialement ceux de la soie artificielle et de la laine se plaignirent de ce système favorisant l'Allemagne au grave détriment des exportateurs suisses vers la Hongrie (cfr. le XII^e rapport du CF).

Une autre mesure touchant au système de clearing fut décrétée par l'arrête du CF du 28 juin 1935, concernant la limitation des créances admises à la compensation. Une ordonnance de la section de commerce du département fédéral de l'économie publique (Feuille Officielle du Commerce No. 151 du 2 juillet 1935) détermina les marchandises hongroises soumises à des certificats de contingentement (cfr. page 62).

Afin de réaliser les achats de blé prévus dans les arrangements du 9 mars 1935 on conclut des accords spéciaux spécifiés dans l'annexe XI. L'achat de 8 000 wagons à un prix de 11.50 et 12 frs. fut assuré par les accords V. à VII., conclus en mai et août 1935. La majeure partie des livraisons effectives ne fut exécutée que dans la seconde moitié de 1935. L'importation du blé se chiffra à 7 753 wagons avec une valeur de 9,3 millions de frs. contre 9 205 wagons en 1934 représentant une valeur de 10,9 mill. La récolte d'autres produits agricoles et particulièrement celle de fourrage et de fruits, ne fut pas bonne et l'importation d'orge, de malt, de sucre et de vin accusa également une grande baisse.

Par conséquent *le total des importations* descendit de 22,7 à 17,4 (c. à. d. de 23⁰/₀) et *le solde actif de la Hongrie* diminua de 14,4 à 6,8 millions de frs. (voir les annexes VIII à X).

En revanche l'essor de l'industrie Hongroise favorisa les *exportations suisses* (textiles, soie artificielle, fils, machines tex-

tiles, montres, couleurs), qui augmentèrent de 44% (de 7,3 à 10,6 millions de frs.).

Dans les trois premiers trimestres de l'année le clearing fonctionna avec des longs délais d'attente atteignant cinq mois. Les paiements en faveur des exportateurs furent également retardés par les versements accordés aux créanciers financiers.

Pourtant les sommes encaissées et payées par la BNS étaient très élevées (voir l'annexe I.).

La valeur statistique des importations s'inscrivit avec 17,4 millions, dont 18% (3,4 millions) environ dûrent couvrir les frais de transport et 14 millions en chiffre rond furent versés au compte de clearing. La BNH ne reçut que 17,5% (2,4) tandis que le reste (11,6) fut payé aux exportateurs (9,8) et aux créanciers à titre financier (1,8).

V. L'accord additionnel du 23 juillet 1936.

En mai 1936 on conclut un *huitième accord* sur la livraison de blé hongrois (6 000 wagons à un prix de 12 frs. suisses par quintal, v. annexe XI).

Les négociations du mois de juillet eurent une portée plus considérable (cfr. le XIIIe rapport du CF). C'est la première fois que la Hongrie déclara ne pas vouloir maintenir le système du clearing et désirer le remplacer par un régime plus libre de paiement. Cependant les longs pourparlers aboutirent le 23 juillet à la conclusion d'un accord additionnel par lequel l'ancien accord fut maintenu en vigueur jusqu'au 31 mars 1937 avec quelques modifications dont seulement deux sont importantes.

1. La participation de la BNH aux entrées du clearing fut portée de 17^{1/2}% à 20% (à la charge de la quote-part des marchandises suisses, compte A qui subit une réduction de 72^{1/2} à 70%), mais à l'égard du malt et du vin la quote-part de 33^{1/3}% resta invariée. Une partie de la contrevaletur du blé fut réservée aux créanciers suisses d'ordre financier.

2. Les art. 5 et 6 accordent aux commercants suisses de transit des facilités, dont nous avons déjà souligné l'importance [p. 104].

«La BNH examinera avec bienveillance les demandes tendant à l'octroi du permis d'exportation requis par la Hongrie qui sont présentées par des *maisons suisses désireuses d'exporter des marchandises hongroises dans des pays tiers*, à la condition toutefois que les conditions stipulées dans les dispositions hongroises relatives à l'exportation de produits hongrois sont

remplies et que les prescriptions hongroises concernant l'utilisation d'avoirs libellés en pengös détenus par des créanciers étrangers soient observées.

Les bénéfices et frais généraux découlant de telles transactions pourront être transférés en Suisse par voie du clearing hungaro-suisse en déduction de la quote-part de 10 % affectée au règlement des marchandises qui ne sont pas accompagnés d'un certificat d'origine suisse.

La BNH et l'OSC veilleront à ce qu'il ne soit pas fait un usage abusif de cette possibilité de transfert (art. 5).

En ce qui concerne les marchandises d'origine autre que suisse importées en Hongrie par des maisons suisses exerçant le commerce de transit, la Hongrie appliquera les dispositions de l'accord pour le règlement des paiements conclu entre la Hongrie et le pays dont la marchandise est originaire à l'égard des maisons hongroises ou établies dans des pays tiers, lors qu'il s'agit de cas analogues» (art. 6).

D'autre part les négociateurs firent de leur mieux afin d'augmenter les importations de provenance hongroise pour faciliter l'amortissement des arriérés et rendre ainsi acceptables les délais d'attente pour les exportateurs suisses.

Le nombre des contingents réciproques fut considérablement accru tant pour les exportateurs suisses, que pour l'importation des produits hongrois. On prévoit d'ailleurs certaines dispositions permettant de mieux utiliser les contingents d'importations pour des positions déterminées.

Vu la récolte très abondante du blé hongrois, un *neuvième accord* fut établi visant *15 000 wagons de blé*, dont la livraison fut effectuée en quatre tranches à des prix croissants de 13.18, 21.65 et 23.75 frs. (annexe XI).

Quant au *trafic touristique*, le sixième accord de prorogation du 15 juillet 1936 (v. p. 36) permet l'utilisation des pengös bloqués pour les frais de voyage en Hongrie.

VI. Les négociations en octobre 1936 à l'occasion de la dévaluation du franc suisse.

Le 26 septembre 1936 le CF réduisit la valeur-or du franc suisse à un niveau correspondant à une dévaluation d'environ 30% de la parité légale. Quelques jours après la dévaluation, dont nous avons déjà examiné les raisons et les effets (v. p. 64—66), une délégation hongroise se rendit à Berne avec l'ordre de substituer au clearing, qui à l'avis hongrois était devenu inapplicable en raison de l'alignement monétaire, une réglementation plus libérale des paiements. De même qu'en été 1936 (lorsqu'une proposition semblable avait déjà été présentée) la Suisse ne voulut pas accepter une modification aussi radicale du système existant (XIVe rapport du CF).

Finalement on transigea. En vertu du protocole signé le 15 octobre 1936 le clearing demeura en vigueur jusqu'au 31 mars 1937, mais il fut adapté aux conditions nouvelles créées par la dévaluation.

L'adaption consista en deux opérations. Le cours officiel du franc suisse fut réduit de 110 à 78 pengös c. à d. dans une mesure de 30% conforme à la dévaluation du franc. Toutefois presque un quart de cette réduction fut contrebalancé par l'augmentation des surtaxes portées de 41 à 53% quant aux importations et de 38 à 50% pour les exportations (v. p. 36). Par conséquent la contre-valeur du franc exprimée en pengö n'accusa qu'une diminution de 23% environ, ce qui limita dans une certaine mesure les effets que la dévaluation aurait pu déployer en stimulant les importations vers la Hongrie et en décourageant les exportations vers la Suisse (cfr. p. 66).¹

¹ Voici quelques chiffres illustrant la situation au point de vue de l'importateur et de l'exportateur hongrois, obligés par le régime monétaire de recourir à la BNH pour acheter ou pour remettre les francs afférents au commerce avec la Suisse. Avant la dévaluation (jusqu'au 27 sept. 1936) *l'importateur hongrois* dut payer à la BNH pour chaque 100 frs. suisses nécessaires au paiement des marchandises importées de la Suisse, le cours officiel (= 110 pengös) plus la surtaxe de 41 % (= 45.10) c. à d. en total 155.10 pengös. Si l'on avait diminué cette somme de 30 % — conformément à la dévaluation du franc — il aurait dû payer 155.10 moins 46.53 = 108.57 pengös. En effet on diminua le cours légal du franc de 30 % ce qui donna 77 pengös, qui furent majorés avec la nouvelle surtaxe de 53 % = 40.81 donnant le total de pengös 117.81.

L'exportateur reçut pour chaque 100 francs suisses remis à la BNH avant le 27 septembre 1936 le cours officiel (110 pengös) plus la prime de 38 % (= 41.80) c. à d. en total pengös 151.80. Si l'on avait déduit cette somme de 30 % (= 45.54 pengös) correspondant à la dévaluation du franc suisse, il aurait reçu 106.26 pengös. Mais on appliqua la calculation mentionnée en réduisant le cours officiel du franc à 77 pengös mais en majorant en même temps de la nouvelle prime de 50 % (= 38.50 pengös), ce qui donna 115.50 pengös c. à d. une somme supérieure à celle qui aurait correspondue à la diminution de la valeur du franc suisse. — En somme il y eut pour chaque 100 francs suisses une différence de 10 pengös environ à la charge de l'importateur ou en faveur de l'exportateur, écart résultant de la calculation appliquée.

VII. Les échanges commerciaux et le clearing en 1936.

L'année 1936 fut une des plus favorables pour l'économie de la Hongrie. Comme nous l'avons déjà dit (v. p. 35) la production agricole et industrielle, l'indice des prix de gros, le volume et l'excédent du commerce extérieur, les recettes en devises et le revenu national accusèrent une augmentation.

Les importations à destination de la Suisse montèrent de 17½ à 35,8 millions de frs. (+ 104%); le solde actif hongrois (26,5) surpassa presque quatre fois celui de l'année précédente (6,8).

Les grandes quantités de blé (14 339 wagons avec une valeur de 21 millions de francs environ contre seulement 9,3 millions en 1935) représentèrent 58% du total des marchandises fournies à la Suisse. Les livraisons de malt (1,7 millions = + 33%), de sucre (1,8 = + 20%), de vin (0,8 = + 60%) augmentèrent également. Ce fut pour la première fois depuis 1932, que la Suisse ouvrit sa frontière à une quantité considérable de bétail de boucherie (2,2 millions de francs) (voir annexes VIII—IX).

Les exportateurs allemands bénéficièrent d'une surtaxe d'importation inférieure à celle grevant les marchandises suisses et les livraisons de l'Autriche et de l'Italie vers la Hongrie furent facilitées par les stipulations de l'accord de Rome. Les difficultés en résultant pour les exportateurs suisses ont été augmentées par le fait que le niveau des prix en Suisse était très élevé.

Toutefois l'exportation suisse vers la Hongrie (9,3 millions) ne montra qu'une diminution légère (de 14%) vis à vis du niveau considérable atteint en 1935 (10,6 millions de francs) (voir annexe VIII).

Les importations provenant de la Hongrie dont la valeur redoubla assurèrent un bon fonctionnement du clearing, mais celui-ci ne se fit sentir qu'à partir du mois de juin qui marqua le début de grandes livraisons de blé. Ainsi les délais d'attente, atteignant même huit mois dans le premier semestre, purent être réduits à 4—5 semaines vers la fin de l'année.

La valeur statistique des importations s'enregistra avec 35,8 millions de frs., dont 18% représentèrent les frais du transport et le reste (29,3 millions) dut être versé au compte de clearing. La BNH reçut 20—22% environ, soit 6,1 millions, les exportateurs 14 millions (dont 2,2 pour les marchandises en transit) et les créanciers à titre financier 2,3 millions (voir l'annexe I et le rapport de la Gesuwa de l'année 1936).

CHAPITRE 12 :

Le deuxième amortissement total des arriérés.

*I. Le dernier semestre du clearing proprement dit
(octobre 1936—mars 1937).*

Tenant compte de la possibilité que les négociations futures n'aboutiraient pas à la conclusion d'une nouvelle convention, à partir de mi-octobre 1936 les deux gouvernements firent des préparations afin que tous les arriérés commerciaux suisses soient amortis jusqu'au 31 mars 1937 lorsque l'accord de clearing aurait cessé de porter effet.

Les commerçants furent obligés d'effectuer sans délai les déclarations et les paiements respectifs. La BNH mit à la disposition des importateurs hongrois toutes les devises nécessaires.

En vue d'accélérer la livraison des 4000 wagons de blé représentant la dernière tranche des 15 000 wagons achetés par le IXème accord de blé, un arrangement fut conclu le 1 février tranchant à l'aimable les différents surgis à l'égard des prix, de la qualité et des détails de livraison. Pour le cas où la conclusion d'un nouvel accord se redarderait, il fut stipulé qu'à partir du 1er avril 1937 jusqu'à la mise en vigueur d'une nouvelle réglementation des paiements, la contre-valeur du blé serait mise à la disposition de la BNH. Des sommes considérables furent ainsi soustraites aussi bien aux exportateurs, qu'aux créanciers financiers suisses. Ce fut une concession importante préjuguant dans une certaine mesure les négociations futures. D'autre part elle s'explique du fait que l'amortissement des arriérés commerciaux était désormais assuré et que les créanciers à titre financier ne montraient plus le même vif intérêt pour le clearing espérant que le service de leurs créances sera réglé en dehors du clearing par un accord multilatéral (ce qui fut fait par l'accord de Londres en juillet 1937; cfr. le rapport de la Gesuwa).

II. L'échec des négociations de mars 1937.¹

Vu les expériences peu favorables en matière de clearing la Hongrie chercha en 1934 déjà et surtout depuis l'unification des surtaxes de compensation décrétée en novembre 1935 de se libé-

¹ Voir le XIVème et XVème rapport du CF.

rer des restrictions rigides imposées par ce système. Al'égard des pays contrôlant la monnaie l'abolition radicale des restrictions resta naturellement impossible; par conséquent on substitua au clearing la compensation directe de marchandises ou bien la compensation de devises laissant un certain terrain au jeu de l'offre et de la demande. En revanche la Hongrie essaya de rétablir la liberté du trafic des paiements avec les pays à monnaie libre. Avec l'Angleterre un gentlemen's agreement existait déjà depuis quelques années. Des accords semblables furent conclus avec la Belgique en 1936 et avec la France au début de l'année 1937.

Quant à la Suisse, lors des négociations de mars 1937 la délégation commerciale hongroise revint à la demande présentée plusieurs fois au cours de l'année précédente. Elle proposa de remplacer le clearing par une convention selon laquelle la contre-valeur des importations hongroises en Suisse devrait être versée en devises libres à la BNH, qui serait tenue de ristourner une partie de ces devises en vue du paiement des livraisons de la Suisse à la Hongrie. En plus elle demanda que le volume des échanges commerciaux réciproques soit fixé dans une relation de 2 à 1 en faveur de la Hongrie.

Les exportateurs suisses se prononcèrent catégoriquement pour le maintien du clearing. Celui-ci assurait le paiement de leurs livraisons, tandis qu'un libre trafic de paiements ne garantirait pas à leurs acheteurs l'obtention des devises nécessaires. Les exportations suisses resteraient ainsi impayées en même temps que les importateurs suisses seraient obligés d'effectuer des versements en faveur des vendeurs hongrois. Selon l'opinion de la Suisse la liberté des paiements n'est applicable qu'aux pays à monnaie non-contrôlée. Il est intéressant de noter que la Hongrie, pays à monnaie faible et avec un contrôle extrêmement stricte sur les devises, plaidait en faveur de la liberté, tandis que la Suisse qui avait conservé la liberté entière de la circulation monétaire et dont les stocks en devises et en or était surabondants, préférait les restrictions (cfr. le rapport de la Gesuwa sur 1937).

La Suisse refusa donc les propositions hongroises, comme elle avait d'ailleurs fait en mars 1937 à l'égard d'une solution semblable suggérée par l'Allemagne.

Les négociations échouèrent et le clearing proprement dit, qui réglait les rapports économiques entre les deux pays pendant une longue période de presque six ans et demi, prit fin le 31 mars 1937 sans avoir été remplacé par une réglementation contractuelle quelconque.

Deuxième période :

La situation extracontractuelle

CHAPITRE 13 :

Clearing unilatéral.

Aucun accord ne réglant plus les relations économiques hungaro-suisse, la Suisse introduisit unilatéralement un clearing forcé. Le CF prit le 20 avril 1937 un arrêté obligeant les importateurs suisses « d'effectuer auprès de la Banque Nationale Suisse tous les paiements afférents à des marchandises d'origine hongroise importées en Suisse, ainsi qu'aux frais accessoires découlant du commerce des marchandises et aux prestations de services (art. 1). Les paiements qui sont effectués contrairement à ces prescriptions ne libèrent pas le débiteur de l'obligation d'opérer les versements à la Banque Nationale Suisse (art. 4). »

En outre, le département fédéral de l'économie publique édicta les 23—30 avril une ordonnance obligeant les exportateurs suisses de déclarer à l'office de compensation les créances résultant de livraisons de marchandises en Hongrie. L'observation de cette obligation fut assurée par des mesures de contrôle (art. 5) et par des sanctions pénales (art. 6).

C'était une mesure transitoire nécessitée par la situation, mesure que la Suisse avait déjà appliqué à l'égard de l'Espagne et de la Pologne (arrêtés du CF du 14 et 31 juillet 1936) en vue d'amener ainsi les pays respectifs à conclure un accord bilatéral de clearing. Le clearing décrété contre la Hongrie resta limité presque exclusivement aux créances-marchandises, tandis que dans les cas de l'Espagne et de la Pologne il engloba le trafic entier des paiements reciproques.

Il faut remarquer que la possibilité de compensations privées fut conservée à condition que l'office de compensation y ait donné son assentiment.

Au commencement le manque d'un accord ne se fit pas sentir car les deux gouvernements continuèrent à accorder des licences d'importation dans le cadre des anciens contingents. Les difficultés se présentèrent plus tard par le fait que les montants versés auprès les deux banques d'émission ne furent pas transférés. Toutefois les exportateurs suisses ne s'inquiétèrent pas car « à l'expiration de l'accord le compte de la BNH à la BNS disposait de

la couverture nécessaire pour le règlement de toutes les créances échues à la date du 31 mars 1937» (XVème rapport du CF) et on était convaincu que la base contractuelle des relations économiques serait bientôt rétablie.

Troisième période :

Le modus vivendi

CHAPITRE 14 :

La réglementation provisoire de paiements.

1. Le contenu et l'importance du protocole du 27 mai 1937.

La situation extra-contractuelle ne dura que deux mois soit jusqu'à la fin de mai, quand on aboutit à la signature d'un protocole prévoyant jusqu'à la fin de novembre 1937 un régime transitoire des paiements et des rapports commerciaux.

Bien que le protocole du 27 mai 1937 porte le nom d'un «modus vivendi» ayant un caractère purement provisoire, ses principes furent transplantés dans les accords ultérieurs et déterminèrent pour l'avenir les bases des relations économiques des deux pays.

Il est donc très important de préciser le contenu et la portée du modus vivendi.

Du côté hongrois la Banque Nationale de Hongrie a pris l'engagement de mettre à disposition en francs suisses les montants échus résultant de la livraison des marchandises.

Les importateurs hongrois effectuèrent leurs paiements par l'intermédiaire des banques hongroises, celles-ci les transféreront directement aux banques suisses en faveur des comptes des vendeurs suisses, qui ne recevront plus de versements de la part de la BNH ou de l'OSC. Mais le transfert direct sera soumis à un contrôle des deux pays et l'OSC prélèvera la même commission qu'elle avait perçu sur les versements effectués dans le cadre du clearing.

Quant à la Suisse, elle ne se contenta pas de l'engagement pris par la BNH à fournir à l'échéance les devises nécessaires au paiement des importations provenant de la Suisse. Elle exigea

une couverture, une garantie réelle pour assurer le maintien des exportations suisses, leur paiement et le remboursement de tous les arriérés.

Les dispositions émises par le CF, le département de l'économie publique et par la section du commerce à l'occasion de l'introduction du clearing unilatéral sont maintenus. Les exportateurs doivent déclarer leurs créances à l'office suisse de compensation et les importateurs suisses sont tenus de verser à la BNS la contrevaletur des marchandises importées de la Hongrie; ces versements serviront comme couverture pour les créances des exportateurs suisses.

Les sommes qui ne sont plus nécessaires comme garantie sont remises à la BNH en deux étapes:

Le 15 et à la fin de chaque mois les montants qui correspondent à des paiements effectués par la BNH en devises libres pour des créances annoncées à l'OSC seront mis à la disposition au débit du compte «marchandises» de la BNH.¹

A la fin de chaque mois la BNS mettra à la disposition de la BNH, sur des versements effectués au compte «marchandises» le montant qui excède le total des créances suisses annoncées pendant le mois écoulé en retenant à titre de garantie spéciale une somme de 500 000 francs.

Quelles sont la nature juridique et les effets pratiques du modus vivendi?

Il s'agit d'un compromis où chacune des parties a maintenu et appliqué son point de vue dans son propre secteur.

La Suisse a conservé le clearing décrété unilatéralement en avril 1937. Mais comme la BNH s'est obligée de transférer les sommes en question directement en devises libres, la Suisse n'a le droit d'utiliser la masse du clearing au paiement des exportateurs suisses et de la compenser avec la BNH, qu'au cas où cette dernière ne satisfait pas à son obligation. Normalement les versements des importateurs suisses étaient destinés à être transférés à la BNH et leur rétention à titre de garantie provisoire fut limitée à un court délai. C'est pourquoi même du côté suisse le nouveau régime n'était plus un clearing véritable; celui-ci était une méthode de paiement, de solution, tandis qu'il s'agissait ici *d'une sorte de garantie, de gage établi en faveur des exportateurs suisses sous la forme de clearing.*

¹ Dans l'accord du 5 juillet 1939 on a fait une concession à la BNH en stipulant que les montants en question seront remboursés «chaque semaine» (voir page 128).

Quant à la Banque Nationale de Hongrie, elle n'a pas atteint son but original. Au lieu de recevoir les paiements pour les marchandises hongroises directement en devises librement disponibles avec l'obligation d'en ristourner la part afférente au règlement des livraisons suisses elle devait avancer les francs suisses nécessaires et consentir à la rétention provisoire de la contre-valeur des marchandises hongroises à titre de garantie. L'engagement de régler en devises libres les créances-marchandises à l'échéance fut avantageux pour les commerçants, parce qu'il exclut le retard des paiements, mais il représenta une obligation plutôt onéreuse pour la BNH. Cependant la BNH acquit un avantage décisif en s'assurant en devises libres la contre-valeur totale de l'excédent du commerce avec la Suisse sans être limitée à une quote-part menacée de réduction presque à chaque renouvellement des accords ou pour le moins sujette à des négociations difficiles. Prenant en considération que le commerce hongaro-suisse accusait constamment un considérable solde actif en faveur de la Hongrie, le résultat obtenu par la BNH doit être apprécié comme un succès important ce qui est prouvé d'ailleurs par des chiffres. Les francs suisses mis à la libre disposition de la BNH montèrent en 1937 à 14 millions, contre seulement 6,1 en 1936 (voir le rapport de la Gesuwa sur 1937). Il est bien vrai que cette augmentation exceptionnelle était due à des circonstances spéciales (voir page 121), mais les recettes de la BNH dans les années suivantes à l'exception de l'année 1939 — furent également supérieures à celles qu'elle aurait pu obtenir à la base de l'accord de clearing qui ne lui avait concédé que 20 % (voir annexe I).

II. Arrangements spéciaux. Les deux gouvernements se sont déclarés prêts à s'accorder *pro rata temporis* les contingents qu'ils s'étaient ouverts réciproquement au 23 juillet 1936 (voir le rapport XV du CF).

En ce qui concerne les articles dont l'exportation est *saisonnière*, les deux pays ont promis d'autoriser l'utilisation *en une fois* des contingents afférents à plusieurs mois. Au cas où les restrictions à l'importation seront étendues à des positions du trafic suisse ou hongrois qui n'étaient pas contingentées à la date du 31 mars 1937, l'importation suisse ou hongroise sera néanmoins admise *pro rata temporis* au minimum à concurrence des chiffres atteints en 1936.

Enfin les marchandises qui ne sont pas accompagnées d'un certificat d'origine suisse (Transitwaren) ne devront pas dépasser

10 % des versements effectués chaque mois sur le compte spécial pendant toute la durée de validité du protocole. (v. p. 104).

Concernant les livraisons de blé, on a stipulé qu'une partie de la contre-valeur pourra servir à l'achat des pengös bloqués consignés en vertu de l'accord de prorogation.

Les résultats du *modus vivendi* étant satisfaisants, en date du 2 septembre 1937 il fut prolongé jusqu'à la fin de l'année. La Suisse s'est réservé le droit d'emption concernant 10 000 wagons de blé provenant de la récolte prochaine 1937/38.

A l'égard de 2 500 wagons on conclut le dixième accord de blé, fixant le prix à 20.60 francs par quintal (voir l'annexe XI).

III. Les relations économiques en 1937.

L'année 1937 eut une importance spéciale pour l'économie des deux pays.

En Suisse les effets de la dévaluation se présentèrent (v. p. 65).

La Hongrie jouit d'une conjoncture excellente qui lui permit après les six ans de la période d'assainissement de rétablir par l'accord de Londres un service réduit mais effectué en devises libres de ses dettes financières (v. p. 37).

Dans le domaine des rapports économiques hungaro-suisse l'année fut très mouvementée. *Quatre divers systèmes de paiements* furent appliqués l'un après l'autre: jusqu'à la fin de mai l'accord bilatéral du clearing proprement dit suivi par une période manquant de réglementation contractuelle et dominée par un clearing déclaré unilatéralement par la Suisse; à partir du 1er juin le *modus vivendi* c. à d. un compromis entre les deux points de vue opposés. Ce système mixte provisoire devint définitif avec effet du 1er décembre. Quant au commerce entre les deux pays, la valeur des marchandises échangées a augmenté, mais leurs quantités ont légèrement diminué.

Les postes les plus essentiels de l'importation d'une valeur totale de 38,2 millions de francs (contre 35,8 en 1936) furent les suivants:

Blé (9132 wagons d'une valeur de 20,5 millions de francs contre 14342 wagons et 21 millions de francs en 1936); autres genres de froment (842 000 francs); *maïs* (1,7 millions), *sucre* (1,3 millions montrant cependant un recul quantitatif de presque 50%), *vin* (2,2 millions, presque le double de l'importation précédente), *bétail de boucherie* (dont la valeur considérablement augmentée atteignit 2,2 millions), *chevaux et brebis* (voir l'annexe VIII et IX).

A l'égard des *exportations* (12,3 millions contre 9,3) il faut mentionner les *montres* avec une hausse importante (2 millions de frs.), les *couleurs d'aniline* (1,3), les *machines* (0,9), les *produits de coton* (2,2), le *bétail d'élevage* (0,5), les *chiffons* (0,8).

Quant aux *paiements* le système mixte fonctionna d'une façon tout à fait régulière.

Le produit brut des importations atteignit 38,2 millions de francs, dont 18% environ couvrirent les frais de transport; les versements des importateurs à la BNS se chiffèrent donc à 32,6 millions. Ce fut la dernière participation des créanciers financiers aux entrées du clearing avec une somme de 3,2 millions pour les marchandises d'origine suisse et pour les marchandises en transit les sommes de 12,3 et 4,4 millions furent liquidées. Les avantages du nouveau régime pour la Hongrie, l'élévation des prix du blé et la mise à la disposition de la BNH de la contre-valeur presque totale des livraisons stipulées dans le neuvième accord de blé eurent pour conséquence l'augmentation de la quote-part de cette dernière de 6,1 à 14 millions de francs (voir l'annexe I et le rapport de la Gesuwa sur l'année 1937).

Quatrième période :

Le système mixte

CHAPITRE 15 :

La réglementation définitive du nouveau système des paiements.

I. L'avenant du protocole du 27 mai 1937 signé le 20 décembre 1937.

Malgré sa dénomination modeste, cet avenant représente un accord définitif décrétant un nouveau système mixte des paiements dont l'application pratique fut interrompue par

la suspension des relations commerciales en décembre 1944 mais au point de vue juridique il resta en vigueur jus'qu'au 15 mai 1946.

Il adopta les principes du *modus vivendi* en y apportant quelques améliorations et compléments résultant du caractère définitif de l'accord.

En somme il ne contient que deux modifications importantes:

1. La retenue destinée à garantir les créances suisses annoncées à l'OSC et non compensées entre temps sera faite, au lieu d'un mois, pour un délai de six mois ou dans le cas où les usages commerciaux prévoient des plus longs délais de paiement, de douze mois. Le solde éventuel ne sera donc mis qu'après un délai de six mois ou douze mois à la libre disposition de la BNH qui s'est engagée à allouer en tous temps, à la requête du débiteur hongrois, les devises nécessaires au paiement des créances pour lesquelles la retenue correspondante lui aura déjà été remise. (Le délai de 6 mois fut réduit à 4 mois en octobre 1939 v. p. 129).

2. Le *modus vivendi* ne prévoit aucune disposition pour le cas où le solde du compte marchandises serait inférieur au total de toutes les créances suisses déclarées à l'OSC plus une somme de garantie spéciale (500 000 frs.). Cette lacune fut comblée par une stipulation, selon laquelle la BNH doit mettre à disposition la différence en devises libres dans les cinq jours après la période mensuelle, jusqu'à la concurrence des excédents déjà libérés en sa faveur. Si la différence n'a pas été remboursée à temps l'OSC a le droit de prélever les sommes manquantes sur les montants devant être mis à la disposition de la BNH.

Les 10⁰/₀ des versements effectués chaque mois sur le compte spécial furent réservés comme garantie aux *marchandises de transit* conformément à la clause analogue du *modus vivendi*.

Pour préciser le *champ d'application de l'accord*, l'arrêté du CF du 21 janvier 1938 — en modifiant l'arrêté précédent du 20 avril 1937 concernant le clearing unilatéral — prescrit que «doivent être acquittés auprès de la BNS tous les paiements afférents à des *marchandises d'origine hongroise* qui ont été ou seront *importées en Suisse*, ainsi qu'aux *frais accessoires* découlant du commerce de marchandises (commissions, provisions), aux *intérêts et différences de cours* provenant de ce même commerce, aux *prestations relatives à des droits de brevets et de licences*

et qui sont effectuées directement ou indirectement par des personnes physiques ou morales domiciliées en Hongrie».¹

L'accord définitif et le modus vivendi ont la même nature juridique. Ils comprennent un système mixte, un compromis entre l'ancien régime de clearing et un accord pur de paiements (Gelpke p. 281).

Sous l'empire du clearing proprement dit l'exportateur suisse avait un droit subjectif public² d'exiger le règlement de sa créance (déclarée auprès de l'OSC) à la charge de la masse de clearing, tandis que selon le nouveau système «le créancier en annonçant ses créances n'acquiert aucune certitude ou garantie quant à la rentrée effective de la créance» la couverture des créances annoncées ne reste normalement que six mois auprès de la BNS. Si le paiement n'a pas lieu dans ce délai, l'obligation subsiste pour la BNH de mettre immédiatement les francs suisses nécessaires à la disposition du débiteur hongrois. (cfr. les directives émises par l'OSC en novembre 1941). Mais la BNS ou l'OSC n'ont aucune obligation de régler la créance annoncée de l'exportateur suisse.

II. Arrangements particuliers.

Les accords de *contingentement* furent à la même occasion *modifiés* en vue de la création de nouvelles possibilités d'exportation en Hongrie. L'industrie horlogère reçut un contingent global à concurrence d'une certaine valeur, mais une demande semblable de l'industrie des machines ne fut pas acceptée. Aussi n'a-t-on pas remédié aux inconvénients résultant pour l'exportation suisse des surtaxes d'importation favorables à l'Allemagne et des préférences données à l'Italie.

En revanche la BNH augmenta le contingent des devises alloué aux *touristes hongrois* visitant la Suisse.

En exécutant les accords conclus à Londres en été 1937, la Hongrie reprit, en partie, le service des dettes extérieures à court

¹ Jusqu'ici les intérêts et les différences de cours provenant du commerce de marchandises et les prestations relatives à des droits de brevets et de licences n'étaient pas explicitement assujettis au régime des paiements. Une extension ultérieure du champ d'application de l'accord fut stipulée dans le protocole du 10 décembre 1940 (voir page 131). Quant à une nouvelle réglementation de la question des frais de chemins de fer, voir l'accord du 11 novembre 1941 et l'arrêté du CF du 24 octobre 1941 (page 134).

² Voir Hug page 506a.

et à long terme dans les monnaies correspondantes. Les devises nécessaires pour les touristes hongrois se rendant en Suisse furent prélevées sur les stocks de devises libres de la BNH, donc *en dehors de la compensation* des paiements hungaro-suisses (XVIème rapport du CF du 19 mars 1938).

Les exportateurs suisses ont vivement regretté la sortie des *créanciers financiers* du clearing. Ils ont ainsi perdu des partenaires puissants, qui leur ont souvent aidé à surmonter les différences de cours et à couvrir les suppléments de prix demandés par leurs acheteurs hongrois (rapport de la Gesuwa).

Un onzième accord de blé fut signé au 31 déc. 1937. Il porta sur la livraison de 2 500 wagons à un prix de 20.50 frs. par quintal (voir l'annexe XI). Les prix indigènes étant supérieurs à ceux du marché mondial le gouvernement hongrois prit à sa charge une prime d'exportation qui selon le lieu de provenance du blé monta à 1.80 et 2.80 pengös par quintal.

III. Trois protocoles additionnels ultérieurs.

1. Un protocole signé le 23 juillet 1938 prévoit la prorogation de l'accord jusqu'au 30 juin 1939. En même temps la livraison de 3 000 wagons de blé fut stipulée à un prix de 15,25 francs suisses par quintal (XIIème accord de blé, annexe XI).

2. Un second protocole du 24 novembre 1938 élargit les contingents d'importation réciproques et accorda un montant plus considérable au tourisme hongrois en Suisse.

3. Un avenant signé le 19 janvier 1939 complétant le susdit protocole fixa les modalités du régime touristique et assura le règlement des créances suisses sur les territoires de la Haute-Hongrie réincorporés à la Hongrie avec effet du 2 novembre 1938. En outre l'exportation du bétail d'élevage en Hongrie et l'achat de 3 000 wagons de blé hongrois (XIIIème et XIVème accords de blé) furent également stipulés.

IV. Echanges de marchandises et compensation de créances en 1938.

En 1938 les importations de provenance hongroise tombèrent de 38,2 millions de frs. à 25,7, le solde actif de la Hongrie descendit de 25,9 à 10,5 tandis que les envois de la Suisse augmentèrent de 12,3 à 15,2 millions de frs. c. à. d. de presque 25 % (voir l'annexe VIII).

La grande diminution de la valeur des entrées (=12,5 millions de francs) est due en premier lieu à la régression extraordinaire des livraisons de blé tombées à 9,5 millions de frs. soit au-dessus de la moitié des chiffres records atteints dans les deux années précédentes (21 millions en 1936 et 20,5 en 1937). Mais l'importation d'autres produits agricoles fléchit également: le bétail de *boucherie* (0,3 millions contre 2,2 en 1937), — *chevaux* (0,2 contre 1,0), — *sucré* (0,8 contre 1,3). En revanche une légère augmentation se présenta quant aux achats de *malt* (2,7 contre 1,7), — de *vin* (2,7 contre 2,2), — de *paille* (1,4 contre 1,0) et aussi des produits industriels finis (3,8 millions contre 2,8); (voir l'annexe IX).

La hausse des exportations suisses se rapporta à une série de produits industriels finis; les postes les plus importants sont la soie artificielle (1 million contre 0,4 en 1937), tissus de soie (0,6 contre 0,3), machines (1,7 contre 1,4) et montres (2,4 contre 2); (voir l'annexe X).

Conformément à cette évolution du commerce *les versements* à la BNS ont eux aussi baissé de 32,6 à 22,8 millions de frs. Quant à la quote-part de la BNH, elle tomba de 14 à 5 millions de frs., mais représenta quand même 22 % c. à. d. une participation plus élevée que celle (20 %) prévue dans l'ancien accord. Les créanciers financiers ne participant plus au clearing, la part des exportateurs augmenta, mais les versements effectués jusqu'à la fin de l'année n'atteignirent que 13,7 millions, dont 2 millions pour les marchandises en transit (voir le rapport de la Gesuwa 1938 et l'annexe I).

CHAPITRE 16 :

L'accord du 5 juillet 1939.

*I. Le contenu de l'accord.*¹

Un nouvel accord signé le 5 juillet 1939 entra en vigueur avec effet du 1er juillet 1939. Stipulé originellement pour une année, il fut complété et prorogé plusieurs fois par trois protocoles du 10 octobre 1939, du 10 décembre 1940 et du 26 mai 1941

¹ Voir le XIXème rapport du CF.

et resta en vigueur jusqu'à la fin d'octobre 1941, quand on lui substitua l'accord du 11 octobre 1941.

1. Dans un dessein d'unification les anciens traités furent abrogés et remplacés par les dispositions du nouvel accord. La structure de l'ancien système des paiements fondé sur le *modus vivendi* du 27 mai 1937 fut maintenu sans changement. Toutefois on fit une concession à la BNH en stipulant que les montants qui correspondent aux paiements effectués directement en faveur des exportateurs suisses, au lieu d'être remboursés deux fois par mois, seraient mis à la libre disposition de la BNH chaque semaine (cfr. p. 119).

2. Le mouvement des paiements entre la Suisse et la région des Carpathes, rattachée au printemps de 1939 à la Hongrie, fut soumis aux dispositions du nouvel accord.

3. Quant au trafic des marchandises, dans les cinq premiers mois de l'année 1939 les exportations suisses montrèrent une forte augmentation, de sorte que pendant un temps la balance des échanges fut active pour la Suisse. Pour maintenir un échange continu des marchandises et pour alimenter le trafic de compensation, le cadre des contingents pour les produits hongrois fut élargi de 10 % environ. D'autre part des contingents nouveaux ou plus élevés furent fixés pour les exportations suisses et un traitement plus libéral de ces contingents dans la pratique fut promis du côté hongrois.

4. Au sujet du tourisme, on tint compte des intérêts suisses. la BNH se déclara prête à mettre à disposition les devises nécessaires pour les touristes hongrois désireux de visiter l'exposition nationale à Zurich. En ce qui concerne les dispositions d'exécution, le protocole signé le 24 janvier 1939 par les offices respectifs du tourisme fut approuvé. Le département fédéral de l'économie publique accorda certaines facilités (ordonnance du 17 juillet 1938) quant à l'utilisation des devises pour les frais de voyage des touristes hongrois.

5. Le XVème accord de blé assura la livraison de 2500 wagons de blé (voir l'annexe XI).

II. Les conséquences de la guerre.²

L'ouverture des hostilités le 1er septembre 1939 eut pour conséquence la reprise des négociations économiques dès le début du mois d'octobre. Il devint nécessaire d'établir une concorde entre les mesures prises par les deux états dans le domaine

² Cfr. pages 39, 43, 66, 162.

des échanges commerciaux en raison de la guerre. La Hongrie, qui put obtenir ailleurs le paiement de certaines marchandises en devises libres dont elle eut un besoin urgent pour le paiement des importations (v. p. 40) demanda également à la Suisse de s'acquitter de cette manière en dérogation aux dispositions contractuelles en vigueur (voir le XXème rapport du CF).

En dehors de ces réactions immédiates, la guerre eut aussi des conséquences d'un caractère durable dans la politique commerciale des deux pays qui se virent obligés de modifier la composition de leurs livraisons réciproques.

L'attitude de la Hongrie fut influencée par les considérations suivantes: Sa capacité d'exportation dépendit en premier lieu du blé. Or il y eut pendant la guerre quelques années avec des récoltes peu satisfaisantes. La Hongrie était exposée à une pression croissante de l'Allemagne tendant à augmenter les livraisons hongroises. En même temps le renforcement de la défense nationale et plus tard la participation active à la guerre aggrandirent fortement les besoins internes.

L'importation de produits industriels devenait de plus en plus difficile. Avec la plupart des pays les communications furent successivement empêchées et même coupées. Dans les pays avec lesquels les échanges restaient libres, les industries travaillaient dans une mesure toujours grandissante pour les besoins internes. Dans cet état de choses la Suisse représentait un fournisseur désiré et même indispensable.

Pour la Suisse il s'agit de l'approvisionnement du pays dont une partie put être assurée par les importations d'origine hongroise. Elle était donc disposée à acheter des marchandises qu'elle n'aurait pas importées normalement ou qu'elles se serait procuré ailleurs. D'autre part les exportations industrielles de la Suisse se heurtaient à des difficultés dérivant de la pénurie de matières premières de même qu'aux prescriptions du blocus et contreblocus introduits par les belligérants.

Heureusement les deux pays ont reconnu l'interdépendance étroite ainsi que la nature complémentaire de leurs économies et l'importance aggrandie de leurs échanges réciproques. C'est ainsi qu'au lieu de restreindre les relations commerciales, on les a encore fortement intensifiées pendant la guerre.

III. Le premier protocole complétant l'accord du 5 juillet 1939.

Les pourparlers entamés en octobre furent terminés par la signature du protocole du 10 octobre 1939.

1. Dans le domaine des paiements la structure de l'accord ancien ne fut pas modifié. Par ailleurs, pour satisfaire au désir de la Hongrie, la Suisse consentit à ce que les excédents en devises libres fussent remis plus rapidement à la disposition de la BNH (cfr. le XXème rapport du CF). Le délai pendant lequel les paiements des importateurs pouvaient être retenus par la Suisse en vue de garantir les créances des exportateurs, fut réduit de six mois (v. p. 123) à quatre mois. La Suisse put accepter une telle abréviation sans porter préjudice aux intérêts des exportateurs, car l'exécution des affaires d'exportation n'exigea normalement qu'un délai inférieur à quatre mois. Du reste l'obligation de la BNH de fournir des frs. suisses nécessaires au paiement des créances des exportateurs suisses se rapporta à toutes les créances de ce genre sans tenir compte de leur date de formation, ni de l'expiration du délai de quatre mois. En plus il y eut des possibilités pour accélérer les paiements. L'acheteur hongrois fut à même d'effectuer son paiement auprès d'une banque hongroise autorisée à un «conto sospeso» de l'exportateur suisse simultanément à la livraison de la marchandise, ou même avant qu'il en ait pris possession. Aussi put-il obtenir la permission de la BNH de remettre au vendeur la contre-valeur en francs suisses avant l'expédition de la marchandise. Il fallait que les demandes de devises relatives indiquent le numéro d'ordre et la date de l'enregistrement de l'OSC et les factures produites par le débiteur hongrois devaient être exactement conformes aux données contenues dans les déclarations des créanciers suisses.

2. En ce qui concerne le trafic des marchandises on a adapté les listes de contingents aux nécessités de l'économie de la guerre et aux nouveaux besoins des deux pays. Il a été convenu qu'une commission mixte se réunirait chaque fois que l'un des gouvernements en ferait la demande afin d'examiner les mesures que les circonstances rendraient éventuellement nécessaires (XXème rapport du CF).

IV. Le commerce en 1939.

Grâce aux efforts faits en vue d'intensifier les échanges réciproques et surtout l'importation de produits hongrois, le rôle de la Suisse dans le commerce extérieur de la Hongrie devint très important; en 1939 elle passa du septième au quatrième rang parmi les acheteurs et de la dixième à la huitième place

comme fournisseur. Dans les années 1940/43 cette tendance s'est encore accentuée.

Les importations augmentèrent de 25,6 à 34,2 (+8,6) et les exportations suisses de 15,2 à 20,2 (+5,4) millions de francs. Le solde actif de la Hongrie monta de 10,5 à 13,6 millions de francs. (voir l'annexe VIII).

En ce qui concerne la composition de l'importation, la valeur des denrées alimentaires s'éleva de 19,5 à 25,3 (+5,8) millions, dont le blé représenta plus de la moitié (13,2=+3,7). La valeur des matières premières haussa de 2,4 à 3,8 (+1,4) et celle des produits industriels finis de 3,8 à 5,1 (+1,3) millions de francs. Les livraisons de sucre, considérables dans les années précédentes, manquèrent complètement en 1939 (v. l'annexe IX).

La Suisse exporta ses produits industriels traditionnels, dont le volume monta légèrement (à 17,8 mill.) de même qu'une quantité de matières premières d'une valeur de 2,9 millions (v. l'annexe X).

Le système mixte des paiements fut appliqué sans difficultés. Les versements des importateurs suisses atteignirent 24,0 millions de francs (contre 22,8 en 1938). La BNH mit à disposition 20 millions de frs. pour les produits d'origine suisse et 1,8 millions pour les marchandises en transit. Ainsi l'excédent résultant en faveur de la BNH tomba au niveau exceptionnellement bas de 3,1 millions de frs. environ (voir l'annexe I et le rapport de la Gesuwa sur 1939).

CHAPITRE 17:

Le deuxième protocole du 10 décembre 1940.

I. Contenu.

Au cours du premier semestre les échanges commerciaux semblaient pouvoir assurer une évolution favorable pour toute l'année 1940. Cependant l'encerclement de la Suisse résultant des événements de la guerre d'une part et les mauvais auspices de la récolte hongroise en céréales d'autre part changèrent la situation. Par sa note du 5 juillet, la Hongrie dénonça l'accord existant pour le 30 septembre 1940. «La dénonciation fut motivée par le fait que les exportations suisses vers la Hongrie pré-

sentent un recul, tandis que la capacité d'exportation de la Hongrie en ce qui concerne notamment les produits agricoles, est en diminution» (XXI^{ème} rapport du CF).

Pour éviter une rupture dans les relations économiques on prorogea d'abord par échange de notes la vigueur de l'accord jusqu'à la fin de l'année et entama en novembre-décembre de nouvelles négociations. Elles se montrèrent longues et difficiles, mais les graves problèmes furent enfin résolus d'une façon satisfaisante par un deuxième avenant signé le 10 décembre 1940 qui prorogea l'ancien accord et ses annexes jusqu'au 30 juin 1941 avec quelques modifications (XXII^{ème} rapport du CF).

1. Le compte «B» pour les marchandises d'origine non suisse (*transit*) fut supprimé, car les fonds disponibles restaient pour ainsi dire sans emploi faute de livraisons correspondantes. D'ailleurs le règlement de telles créances put avoir lieu au débit du compte des marchandises suisses. (v. p. 104).

2. Il fut convenu d'étendre le champ d'application de l'accord à trois nouvelles catégories de paiements. Ce furent d'abord certains frais de transport dans le cadre limité qu'on a précisé d'une façon très compliquée dans l'art. 4 du protocole du 10 décembre 1940; puis les «autres frais» découlant du commerce des marchandises et finalement les honoraires et tantièmes en tant qu'ils ont le caractère d'indemnités pour prestations de services. Cette modification fut l'objet d'un arrêté du CF émis le 31 janvier 1941 et remplaçant celui du 21 janvier 1938 (voir page 123). Une nouvelle réglementation des frais de chemin de fer eut lieu en octobre 1941 (v. p. 134).

3. L'accord hungaro-suisse fut déclaré applicable à la partie de la Transsylvanie réincorporée à la Hongrie en septembre 1940.

4. Comme la Hongrie ne pouvait aucunement assurer la livraison ultérieure de céréales, le maintien des relations commerciales dépendit du remplacement à trouver pour le blé. Heureusement on réussit à fixer contractuellement des contingents pour la livraison d'autres marchandises hongroises revêtant une importance particulière pour la Suisse. A cet effet, les listes de contingents furent complétées et un programme de fournitures réciproques fut établi.

5. La réglementation relative au tourisme demeura en vigueur.

6. Un accord financier spécial fut conclu garantissant le transfert hors clearing de certaines créances financières et le service de réassurance.

II. Les échanges de marchandises en 1940.

Les chiffres relatifs au commerce effectué en 1940 — surtout si l'on fait abstraction de la hausse des prix — montrent un accroissement des livraisons hongroises (de 34,2 à 48,5 millions de frs.), des exportations suisses (de 20,7 à 24,4) et du solde actif hongrois (de 13,5 à 24,1); (voir les annexes VIII-X).

Les postes les plus essentiels étaient le blé, le maïs, la volaille, le millet, les chevaux et d'autres produits agricoles ainsi que les machines et les appareils électriques dans le secteur des importations et les couleurs d'aniline, la soie, les fils et les tissus de soie, les montres et les machines dans le domaine des exportations suisses.

Les versements des débiteurs suisses auprès de la BNS ont presque doublé (de 24,9 à 47,6 millions), l'excédent mis à la disposition de la BNH a été six fois plus élevé que la somme correspondante en 1939 (18,86 contre 3,27 millions). Les paiements en faveur des exportateurs ont également haussé (23,4 millions contre 20 pour les produits suisses et 1 846 contre 1,8 pour les marchandises en transit (v. annexe I).

CHAPITRE 18 :

Les relations commerciales en 1941 et le troisième protocole du 26 mai 1941.

Vu son isolement causé par la guerre, la Hongrie dut attribuer une importance toujours grandissante à son commerce avec les pays neutres, avec la Suède, la Turquie et particulièrement avec la Suisse.

Malheureusement la récolte de blé ne fut guère plus favorable en 1941 que le rendement très faible des céréales dans l'année précédente. Aussi la participation à la guerre commençait-elle à déployer ses effets; on se trouva en face des exigences accrues de l'économie de guerre.

Une modification considérable quant à la composition des exportations destinées à la Suisse devint ainsi inévitable.

Vu la structure économique du pays et les besoins de la Suisse, les produits agricoles, qui représentaient toujours plus de trois quarts des exportations hongroises, devaient conserver leur rôle décisif, mais les articles les plus essentiels, le blé et le vin manquaient. Il est remarquable qu'on réussit à les remplacer par tout une série d'autres produits agricoles précieux pour l'approvisionnement de la Suisse, (légumes, volaille, oeuf, bois), qui fit également tout son possible en vue d'encourager le trafic commercial avec la Hongrie.

C'est ainsi que *la Suisse occupa en 1941 parmi les acheteurs des marchandises hongroises le troisième rang* (8,13%) après l'Allemagne (60,4%) et l'Italie (14,38%), alors qu'elle figura à *la sixième place comme fournisseur*.

Les importations d'origine hongroise montèrent à 63,3 millions de frs. (contre 48,5 en 1940) et les exportations suisses en Hongrie haussèrent à 28,8 (contre 24,4 millions en 1940). Grâce au solde actif qui s'éleva à 36,5 millions (contre 24,1) les transferts de paiements ne se heurtèrent à aucune difficulté.

Ainsi qu'il ressort de l'annexe I. les encaissements de la BNS accusèrent une hausse notable (63 millions contre 47,5); il en fut de même quant à la quote-part libre de la BNH (29,2 contre 18,8) et aux versements reçus par les exportateurs suisses (35,5 contre 23,4). Le compte «B» pour marchandises en transit fut supprimé en décembre 1940.

C'était en effet une évolution heureuse fortement appréciée dans tous les deux pays.

La base légale du trafic commercial consista dans l'accord du 5 juillet 1939 prorogé et complété par les deux avenants du 10 octobre 1939 et du 10 décembre 1940. Sa validité aurait expiré le 30 juin 1941, mais on le prorogea par un troisième avenant signé le 26 mai 1946 en ajournant les négociations à l'égard d'une nouvelle réglementation jusqu'à une époque où l'on connaîtrait l'importance de la récolte hongroise. Après une prorogation ultérieure un nouvel accord fut conclu le 11 octobre 1941 (voir le XXIIIe rapport du CF).

CHAPITRE 19 :

L'accord du 11 octobre 1941 et le trafic économique en 1942.

Entré en vigueur rétroactivement le 1er octobre 1941 le nouvel accord fut conclu pour la durée d'une année c. à. d. jusqu'au

30 septembre 1942, mais il fut prorogé plusieurs fois. Faute de dénonciation sa vigueur formelle n'a expiré qu'au 15 mai 1946 par suite du premier accord de commerce conclu après la guerre (voir p. 143).

La nouvelle convention réunit dans un même acte le statut contractuel hungaro-suisse, tout en l'adaptant aux conditions actuelles (voir le XXIVème rapport du CF). C'est le dernier accord complet concernant les échanges et les paiements réciproques que les deux pays conclurent pendant la guerre car les conventions ultérieures se bornèrent à des prorogations successives avec modifications partielles.

I. Quant au trafic des paiements, le système en vigueur depuis quatre ans fut maintenu.

Le principe de la couverture des créances d'exportateurs suisses est légèrement modifié en ce sens que l'OSC n'est autorisé à prélever les sommes manquantes sur l'excédent de la période contractuelle antérieure que si, au moment du décompte, moins de six mois sont écoulés depuis la mise en application de l'accord.

La question de *paiements des frais de chemin de fer* fut réglée sur de nouvelles bases. Jusqu'ici était considérée comme valeur soumise à la compensation la valeur franco frontière du pays fournisseur (art. 4 du protocole du 10 décembre 1940); par conséquent les frais de parcours étrangers (entre la frontière de la Hongrie et celle de la Suisse) restaient en dehors du clearing et devaient être payés ou remboursés séparément par l'acheteur. Les deux pays convinrent d'appliquer l'ancienne réglementation hongroise selon laquelle la valeur de la marchandise franco frontière du pays de destination est déterminante. Autrement dit les frais de transport du parcours étranger d'envois affranchis au-delà des frontières du pays fournisseur tombent également sous les dispositions de l'accord.

La réglementation des paiements fut étendue aux territoires méridionaux rattachés à la Hongrie en avril 1941.

A la suite de ces nouvelles stipulations l'art. 1er de l'arrêté du CF du 20 avril 1937 (v. p. 117) qu'on avait déjà modifié deux fois (v. p. 131) fut remplacé par l'arrêté du CF du 24 octobre 1941 qui contient une énumération limitative des paiements soumis à l'obligation de passer par la BNS et des créances admises au transfert.

II. Diverses questions concernant les paiements en matière d'assurance et de créances financières furent également réglées (cfr. p. 189).

III. La réglementation relative au *trafic touristique* de Hongrie en Suisse fut suspendue provisoirement; la BNH se déclara toutefois prête dès le retour de conditions normales, à accorder en conformité à cette réglementation les devises nécessaires pour des voyages en Suisse.

IV. Dans le domaine des échanges commerciaux la participation de la Hongrie à la guerre et les modifications territoriales créèrent une situation nouvelle. Désireux de tenir compte de ce changement, les deux pays examinèrent réciproquement leurs besoins et possibilités de livraison et fixèrent les contingents en vue d'intensifier leurs relations traditionnelles (v. le rapport XXIV du CF).

Ils assurèrent l'importation de marchandises utiles à l'approvisionnement de la Suisse (légumes, volaille, bétail de boucherie, chevaux, fourrage, bois, charbon de bois) et le programme des exportations vers la Hongrie fut également complété: textiles, machines, instruments, montres, couleurs, produits pharmaceutiques.

La réduction des primes de change hongroises de 47—48% à 20¹/₄—23¹/₄% édictée en août 1941 ouvrit des nouvelles facilités à l'exportation vers la Hongrie, mais en automne 1941 la Suisse n'en put guère encore faire usage à cause des restrictions imposées par la guerre (blocus et contre-blocus etc.).

Etant donné qu'à l'importation les contingents garantissent l'admission des marchandises respectives, tandis que les contingents d'exportation n'impliquent aucune obligation formelle de livraison, on a établi des listes spéciales concernant les marchandises dont l'exportation doit être permise dans la mesure du possible (clause de bienveillance, cfr. Rapport de la Gesuwa sur 1941 et Tarnoczy page 25).

Ces arrangements ont largement répondu aux espoirs mis en eux. Ils influèrent principalement sur les exportations suisses qui atteignirent un chiffre exceptionnellement élevé (48 millions de frs. contre 28,8 en 1941) en accusant une augmentation de 66%. Leur valeur dépassa ainsi les 70% de la valeur totale des livraisons hongroises.

Cela signifie que *la Suisse* est devenue un des plus importants partenaires commerciaux de la Hongrie en occupant le

troisième rang non seulement à l'exportation d'origine hongroise, où elle avait déjà atteint la troisième place, mais aussi comme fournisseur.

À l'exportation, ce furent particulièrement les textiles, les machines, mais aussi les montres, les parfums, les articles pharmaceutiques et cosmétiques qui trouvèrent un débouché agrandi en Hongrie.

Quant à la Hongrie, la valeur de ses envois (67,1 millions contre 65,3) ne montra qu'une élévation très modeste (1,8), ce qui correspond à une légère diminution quantitative.

Ce fut néanmoins un résultat notable si l'on considère qu'au lieu de reprendre les livraisons de blé suspendues en 1941 la Hongrie s'est vu contrainte à introduire un rationnement de pain plus sévère qu'en Suisse et si l'on tient compte du fait que les produits substitués au blé étaient d'une grande utilité pour les besoins suisses (sucre, volaille, vin, fèves, pois, malt, fruits, conserves de tomates, chevaux, cuirs, semences, bois, tissus de jute, balais, charbon, appareils de radio etc.).

Le trafic des paiements a continué de donner satisfaction. Les versements auprès de la BNH se chiffèrent à 72 millions de frs. La BNH fournit sans délai les sommes nécessaires pour le règlement des créances commerciales suisses; elle paya à ce titre 49,9 millions de frs. dont 8 millions pour des créances sans retenue correspondante. L'excédent mis à sa libre disposition fut de 20,4 millions de frs. (v. annexe I et le rapport de la Gesuwa sur 1942).

CHAPITRE 20 :

Le protocole du 17 octobre 1942 et les relations commerciales en 1943.¹

Comme l'accord du 11 octobre 1941 n'avait été conclu que pour un an, on signa au 17 octobre 1942 un protocole prorogeant d'un an, soit jusqu'au 30 septembre 1943 l'accord ancien sans y apporter des modifications de principe. Il en fut de même pour le transfert des créances financières et des paiements en matière d'assurances (v. p. 189).

¹ Voir le XXVIème et XXVIIème rapport du CF.

Pourtant le niveau trop élevé des prix entrava les achats des produits hongrois les plus indispensables pour la Suisse, alors que les exportations suisses montrèrent une forte augmentation, ce qui mit en question l'alimentation suffisante du clearing.

En vue de porter remède à cette situation, des négociations presque permanentes devinrent nécessaires. Pas moins de trois conventions complémentaires furent stipulées au cours du premier semestre de 1943.

1. L'échange de notes confidentielles du 10 février 1943 assura à la Suisse, en ce qui concerne particulièrement le prix de certaines marchandises, diverses concessions qui eurent un effet heureux non seulement sur la reprise mais aussi sur l'augmentation des livraisons hongroises. Afin de rendre plus efficace le régime des paiements et surtout pour garantir les transferts aux titulaires de créances financières, la Suisse se vit néanmoins contrainte d'indiguer les exportations. Vu l'afflux incessant de commandes hongroises, principalement dans l'industrie des machines et de textiles, on introduisit un contingentement des valeurs exportées (cfr. p. 63 et 138).

2. De nouveaux pourparlers aboutirent le 29 mai à un nouvel échange de lettres confidentielles. Certaines assurances concernant les livraisons utiles à l'approvisionnement de la Suisse purent être obtenues et diverses difficultés aplanies. En outre le service de la dette financière hongroise fut assuré jusqu'à la fin de l'exercice.

Grâce aux efforts déployés par les intéressés *en 1943 les échanges réciproques ont atteint leur point de culmination.* D'après la statistique suisse de commerce la valeur des importations monta de 67,1 à 105,5 millions de francs, soit de 58 %, celle des exportations de 48 à 74 millions c. à. d. de 54 % et l'excédent en faveur de la Hongrie s'éleva de 19,1 à 31,1 millions soit de 63 %. L'accroissement des valeurs échangées étant supérieur à la hausse excessive des prix, il s'agit d'une augmentation considérable du volume du commerce entre les deux pays.

Une importance tout particulière doit être attribuée à la reprise des livraisons de céréales hongroises suspendues depuis deux ans (voir annexe XI). En outre la Hongrie fournit de grandes quantités de vin (13,9 millions de frs.), de sucre (5,5), de fèves et de pois (4,7), de volaille (2,3), de chevaux (2,1) et d'autres produits agricoles qui représentèrent 55 % (58,4 millions) du total des importations, alors que les matières premières atteignirent 30 % et les produits fabriqués 15 % en chiffre rond.

La quote-part des produits des mines (charbon, essence) et de l'industrie fut relativement élevée.

Dans les exportations suisses les machines occupent le premier (19,2) et les étoffes de soie (14,7) le deuxième rang. Avec une valeur supérieure à 4 millions de frs., figurent les produits pharmaceutiques (5,2), les couleurs d'aniline (4,5), les montres (4,4) et la soie artificielle (4,4). Les tissus de coton atteignirent 2,9 millions de frs.

Le trafic des paiements montre également des chiffres records. La BNS a encaissé presque 100 (97,7) millions de frs. La BNH reçut à titre d'excédent 26 millions, après avoir versé pour le règlement des créances commerciales suisses 72,5 millions de frs., dont 14,8 millions pour créances sans couverture, ce qui prouve l'exécution ponctuelle de ses obligations (voir annexe I et le rapport de la Gesuwa sur 1943).

CHAPITRE 21 :

Les échanges commerciaux et les paiements en 1944.¹

Une dernière prorogation de l'accord du 11 octobre 1941 pour une année soit jusqu'au 30 septembre 1944 fut stipulée par un protocole en date du 20 octobre 1943.

Le système des paiements ne subit pas de changement fondamental.

En ce qui concerne le trafic commercial, pour faciliter ses livraisons, la Hongrie prit l'obligation de faire le nécessaire pour résorber l'écart existant entre les prix indigènes trop élevés et ceux du marché mondial. Pour les exportations d'origine suisse, on a largement tenu compte des désirs de la Hongrie, mais le contingentement des valeurs exportées demeura en vigueur (cfr. p. 68 et 137).

D'octobre 1943 jusqu'à octobre 1944 les relations économiques purent être maintenues malgré les difficultés résultant de l'occupation allemande survenue en mars 1944 et en dépit des graves problèmes de transport. Pendant le premier semestre de l'année contractuelle le trafic commercial fut même très intense.

¹ Voir les rapports du CF XXVIII à XXX.

Les chiffres de la statistique commerciale et de l'OSC prouvent que même en cours de cette année bien critique de la guerre on réussit à continuer dans une étendue surprenante les échanges réciproques et particulièrement les livraisons hongroises si importantes pour l'approvisionnement de la Suisse.

Bien que le trafic de commerce en 1944 ne comprit qu'une période de dix mois, les importations de provenance hongroise montrent la valeur notable de 73,1 millions de francs tandis que les envois suisses subirent un contre-coup plus sensible et se chiffrèrent à seulement 35,9 millions de frs.

La Hongrie continua les livraisons de blé dont la valeur passa à 16 millions de frs. contre 13,9 en 1942. Les achats de malt, suspendus depuis des années, furent repris avec une quantité considérable (d'une valeur de 7,2 millions de frs.). Aussi les entrées de sucre (1,3 millions de frs.), de volaille (1,0), de chevaux (1,1), de vin (0,6), de fèves et de pois (3,6) etc. furent-elles relativement importantes. La composition de l'importation resta à peu près la même que l'année précédente, les denrées alimentaires se chiffrant à 54 % (39,5 millions de frs.), les matières premières à 34½ % (25,2) et les produits fabriqués à 11½ % (8,4).

À l'exportation les produits traditionnels de l'industrie suisse ont conservé la prépondérance: machines (6,3 millions de frs.), étoffes de soie (4,8), couleurs d'aniline (3,8), montres (3,4), médicaments (2,8), soie artificielle (2,5), tissus de coton (1,9).

Comme il ressort de l'annexe I le service des paiements s'effectua d'une façon relativement satisfaisante. Une grande partie des créances arriérées purent être rapatriées.

Cinquième période :

La suspension des relations économiques

CHAPITRE 22 :

Réglementation provisoire des paiements.

1. L'arrêté du Conseil Fédéral du 20 décembre 1944.

En automne 1944 la Hongrie devint champ de bataille. La question des transports constitua un obstacle de plus en plus infranchissable. Les échanges commerciaux diminuèrent pour tomber à zéro.

L'incertitude de la situation obligea le CF de prendre des mesures conservatives en vue de sauvegarder les intérêts des créanciers suisses. L'arrêté du CF du 20 décembre ordonna le versement à la BNS de tous les paiements à effectuer en Hongrie, ainsi que le blocage des avoirs hongrois se trouvant en Suisse (voir le XXXème rapport du CF).

Ce ne furent pas d'ailleurs des dispositions nouvelles. Il s'agit des mêmes mesures que les arrêtés du CF émis à partir du 26 avril 1940 (et particulièrement celui du 6 juillet 1940) avaient appliqué à l'égard des pays occupés par les troupes allemandes: contre le Danemark, les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg, la Norvège, la France et les Etats baltes à partir du 1er mai 1940, contre la Yougoslavie et la Grèce à partir du 15 mars 1941, contre l'URSS (25 juin 1941), les Indes néerlandaises (1er mai 1940), l'Italie (arrêté du CF du 1er octobre 1943), la Pologne (arrêté du CF du 3 juillet 1944), la Slovaquie et la Croatie (arrêté du CF du 20 décembre 1944) ainsi que contre l'Allemagne elle-même (par les arrêtés du CF du 16 février, du 25 avril et du 3 juillet 1945).

En ce qui concerne les relations avec les Etats baltes, les Indes néerlandaises, le territoire de l'ancienne Serbie et l'URSS il n'exista aucune autre disposition que le blocage susmentionné. tandis qu'à l'égard de tous les autres pays en question, de même qu'envers l'Alsace-Lorraine et la Styrie-Basse, il y eut des accords de paiement et de compensation déjà existants ou des dispositions précédemment édictées pour le service des paiements commerciaux, dont la vigueur fut maintenue parallèlement au blocage en tant qu'ils n'étaient pas contraires à ce dernier.

II. Maintien de l'accord du 11 octobre 1941.

II. Quant à la Hongrie l'accord du 11 octobre 1941 et le protocole du 20 décembre 1943 réglant les échanges commerciaux jusqu'au 30 septembre 1944 et qui pouvaient être dénoncés en tous temps par un préavis de trois mois, furent prorogés par voie de reconduction tacite, n'ayant été dénoncés ni d'un côté ni de l'autre. Ils ne perdirent leur validité que le 15 mai 1946 quand ils furent abrogés par le nouvel accord de paiements signé le 27 avril 1946. Jusqu'à cette date il y eut une *coexistence parallèle du clearing et du blocage*,¹ ce qui fut d'ailleurs expressément constaté par l'art 13 de l'arrêté fédéral du 20 décembre 1944 (voir p. 144).

¹ Le blocage ne fut abrogé qu'avec effet du 10 avril 1947.

III. Le blocage des paiements.

En vertu de cette mesure les paiements à effectuer directement ou indirectement par des personnes physiques ou morales domiciliées en Suisse en faveur de personnes physiques ou morales qui ont ou avaient à la date du 18 mars 1944 leur domicile, leur siège ou le lieu de leur direction commerciale en Hongrie doivent être acquittés auprès de la BNS (art. 1).

Le terme «Hongrie» comprend aussi les territoires réannexés (art. 12). «Les paiements afférents à des marchandises d'origine hongroise, importées ou qui seront importées en Suisse doivent également être faits à la banque nationale suisse, même si la marchandise a été introduite par un pays tiers ou par un intermédiaire non domicilié en Hongrie et même si les créances résultant de l'importation de ces marchandises sont présentées par une personne qui n'est pas domiciliée en Hongrie (art. 2).

Sont exceptés de l'obligation du paiement à la BNS les paiements qui sont réglés d'une autre manière avec l'assentiment de l'office suisse de compensation (art. 7).

Les attributions des autorités et particulièrement celles de l'office suisse de compensation, ainsi que les clauses pénales sont les mêmes qu'en matière de clearing (art. 9/10).

«Les paiements et réalisations qui sont effectués contrairement aux prescriptions du présent arrêté ne libèrent pas de l'obligation d'opérer les versements à la banque nationale suisse» (art. 8).

Les dispositions précitées montrent une certaine analogie avec le clearing qui prescrit également que certains paiements doivent être acquittés auprès de la BNS. Il est vrai que le blocage des paiements représente une mesure coercitive autonome, tandis qu'en général les clearings ont une base contractuelle, car ils se fondent sur des accords internationaux, mais cette distinction ne joue pas à l'égard des clearings décrétés unilatéralement.

Pourtant il y a de grandes différences entre les deux institutions à l'égard de leurs buts et de leur champ d'application.

Les versements effectués à la BNS au compte de clearing sont destinés au paiement effectif des créanciers (surtout des exportateurs) suisses. Par contre, le blocage des paiements n'est qu'une mesure conservatrice, analogue à la saisie provisoire ou au séquestre dans le domaine de la poursuite des dettes.

Le blocage s'étend en principe à tous les paiements comprenant le trafic des marchandises, des services, les remboursements et les revenus de capitaux de même que le trafic de tou-

risme et des assurances tandis que les accords de clearing hongaro-suisse étaient limités aux paiements afférents aux échanges commerciaux et à certains services, ce qui est également valable pour le clearing forcé, dont l'étendue était encore plus restreinte.

IV. Le blocage des avoirs.

est une mesure en vertu de laquelle le droit de disposer de certaines valeurs hongroises est soumis à l'autorisation de l'office de compensation.

1. *Le champ d'application* aux personnes et aux objets, est défini comme suit. «Les ordres de disposer de valeurs mobilières (avoir de tout genre, comptes en monnaies suisse ou étrangères, titres, participations de tout genre, immeubles, etc.) situées ou administrées en Suisse pour le compte ou en faveur de personnes physiques ou morales qui ont ou avaient à la date du 18 mars 1944 leur domicile, leur siège ou le lieu de leur direction commerciale en Hongrie ne peuvent s'exécuter, sous réserve de l'art. 4, qu'avec l'autorisation de l'office suisse de compensation.

Cette disposition s'applique également aux valeurs mobilières, situées ou administrées en Suisse et auxquelles sont principalement intéressées des personnes physiques ou morales qui ont ou avaient à la date du 18 mars 1944 leur domicile, leur siège ou leur lieu de leur direction commerciale en Hongrie».

Le blocage se réfère donc non seulement aux valeurs situées en Suisse, mais aussi à celles dont l'administration se fait ou est dirigée en Suisse.

2. Le blocage a *l'effet* que toute disposition sans l'autorisation de l'office est défendue sauf deux exceptions:

a) L'aliénation des valeurs mobilières ou immobilières visées à l'art. 3 peut avoir lieu sans autorisation. L'aliénateur ne peut toutefois disposer de la contre-valeur, sans autorisation, qu'en cas de remplacement dans des valeurs mobilières libellées dans l'ancienne ou en monnaie suisse, dans des immeubles suisses ou en vue de versement à la BNS.

b) Les droits de gage grevant en faveur de créanciers suisses les valeurs mobilières visées à l'art. 3 peuvent être réalisés sans autorisation. En cas de réalisation de gage, la somme excédant le montant des créances garanties par gage doit être versée conformément à l'art. premier à la Banque Nationale Suisse, en tant qu'elle revient au débiteur ou à un créancier domicilié en Hongrie.

Il est de même pour tous les paiements consécutifs à une poursuite pour dette ou à une faillite intervenue en Suisse, lorsque le bénéficiaire a son domicile, son siège ou le lieu de sa direction commerciale en Hongrie.

3. *Sanctions* civiles, administratives et pénales:

a) Les dispositions contraires à l'arrêté du CF du décembre 1944 sont nulles car elles sont illicites (art. 20 CO).

b) Quiconque dispose de valeurs mobilières contrairement aux prescriptions des art. 3 et 4 est tenu d'en verser à la banque nationale la contre-valeur telle qu'elle sera fixée par l'office suisse de compensation.

c) Les contraventions sont punissables (art. 10).

V. Dispositions complémentaires.

par les arrêtés du CF:

1. du 12 mars 1943 concernant le placement des réfugiés,

2. du 13 juillet sur le blocage des avoir des personnes expulsées,

3. du 7 septembre 1945 sur l'obligation de fournir les renseignements concernant le blocage et sur la déclaration des avoirs étrangers.

VI. La reprise des relations commerciales en mai 1946.

La suspension des relations commerciales dura jusqu'au printemps de 1946. Un accord concernant les échanges de marchandises et le règlement des paiements entre les deux pays, ainsi que deux protocoles furent signés le 27 avril 1946 pour la période s'étendant du 15 mai 1946 au 30 juin 1947.

Ces accords ont pour objet d'assurer la reprise des relations commerciales de la Suisse avec la Hongrie. Vu les conditions de transport toujours précaires et le dénuement actuel de la Hongrie, il ne sera guère possible à ce pays d'effectuer prochainement d'importantes livraisons. Afin de lui permettre de passer immédiatement des commandes pour les marchandises dont il a un urgent besoin, la Suisse lui a octroyé un crédit de 10 millions de francs destiné aux paiements commerciaux pour le cas où le solde actif du clearing, qui se chiffra à 23,6 millions de francs, serait insuffisant. Le programme des livraisons réciproques n'a qu'un caractère indicatif. Le volume des fournitures envisagées pourra donc, si les circonstances le permettent, dépasser les quantités prévues et d'autres marchandises pourront également être admises soit

à l'importation, soit à l'exportation. Il n'est toutefois pas encore possible à la Suisse de reprendre ses exportations traditionnelles de fils et de tissus, de montres, de parfums synthétiques, etc. La contre-valeur des importations hongroises sera versée à la BNS. Les exportateurs suisses devront comme par le passé, annoncer leurs créances auprès de l'OSC. L'accord ne prévoit pas la conclusion d'opérations de compensation privée. Les transactions en cours seront réglées dans un délai aussi court que possible. Sont abrogés dès la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention, l'accord du 11 octobre 1941, ainsi que le protocole relatif du 20 octobre 1943.

Il en résulte que *la nouvelle convention n'a guère modifié l'ancien système mixte de paiements*, qui avait représenté un compromis entre un clearing unilatéral du côté suisse et un trafic presque libre de paiements du côté hongrois. La BNH prit l'obligation de maintenir sur son compte auprès de la BNS un montant correspondant aux créances suisses, qui seront déclarés à l'OSC (art. 6), de même que de fournir au débiteur hongrois les francs suisses nécessaires au règlement des anciennes obligations tombant sous les accords précédents.

L'unique modification d'une certaine importance consiste dans la disposition selon laquelle les paiements doivent être effectués en francs suisses (art. 2), les dettes libellées en d'autres monnaies devant être convertes au cours du franc suisse coté le jour du versement. Aussi le champ d'application de l'accord demeure-t-il le même. Les créances financières suisses sont reconnues en principe mais elles restent exclues de l'accord. Des pourparlers auront lieu à ce sujet au début de 1947. *Etant donné que le blocage des avoirs hongrois et des paiements non visés par l'accord fut maintenu*, ces deux institutions continuèrent leur singulière coexistence parallèle¹ (voir Feuille officielle suisse du commerce, No. 109, du 11 mai 1946 et No. 112 du 15 mai 1946).

¹ Jusqu'au 10 avril 1947 lorsque le blocage fut abrogé.

PARTIE III

L'analyse du trafic commercial, financier et d'assurances

CHAPITRE 23 :

Récapitulation des traits caractéristiques de la compensation hungaro-suisse.

I. On s'est accoutumé à caractériser le trafic économique hungaro-suisse effectué pendant les années de 1931 à 1945 tout simplement comme « l'époque du clearing » qui aurait dominé les rapports réciproques jusqu'à fin 1944 lorsque l'accord du clearing aurait perdu sa vigueur pour être remplacé en mai 1946 par un système de paiements tout à fait nouveau.

Sur la base de ce que nous venons d'exposer il est évident qu'aucune de ces trois constatations n'est juste.

1. Ce n'était pas le clearing proprement dit qui dominait toute l'époque, mais il y avait cinq périodes distinctes soumises à des réglementations bien différentes.

2. L'accord de paiements du 11 octobre 1941 ne perdit pas sa validité à fin 1944, mais resta en vigueur jusqu'au 15 mai 1946.

3. Le nouvel accord de paiements signé le 27 avril 1946 n'apporta aucune modification essentielle à la structure de l'ancien système mixte de paiements.

II. Au point de vue historique il faut souligner que le trafic de la compensation débuta mal, mais il se développa et finit avec des résultats très satisfaisants (v. p. 209—210).

L'échec initial est dû aux facteurs suivants:

1. L'évaluation des arriérés commerciaux suisses reposa sur une calculation erronée; ils pesèrent trop lourdement sur le compte du clearing.

2. Des erreurs de calcul furent commises dans les estimations concernant le volume probable des échanges futurs.

3. Par conséquent une participation trop élevée aux rentrées du clearing fut concédée à la Banque Nationale de Hongrie.

Toutefois ces trois facteurs n'étaient pas des conséquences nécessaires du système de la compensation.

4. Il n'y avait pas de sanctions efficaces pour assurer les versements au compte du clearing,

5. ni de contrôle rigoureux du trafic des marchandises (voir p. 84), mais ces défauts n'étaient que des maux passagers auxquels on put remédier en peu de temps. (voir p. 87—91).

6. Un taux de change trop élevé fut accordé au pengö déjà déprécié, stipulation défavorable due à l'attitude de la Hongrie qui se tint à la fiction du pengö-or (v. p. 85 et 91).

7. Au point de vue économique, la plus grande difficulté fut causée par l'exclusion soudaine du bétail hongrois de boucherie. (v. p. 93 et 149).

8. En outre il ne faut pas oublier l'influence des facteurs psychologiques. La Hongrie n'était pas favorable au clearing (v. p. 27, 29, 94, 197, 204). Elle dénonça les accords deux fois (v. p. 94 et 130) et en demanda souvent la modification (voir p. 111, 112, 115 et 128).

III. En ce qui concerne les facteurs par l'aide desquels un fonctionnement normal de la compensation put être atteint, nous les analyserons dans les chapitres suivants, (voir notamment pages 209—210) en nous bornant ici à accentuer le fait qu'on dut procéder deux fois à des mesures spéciales garantissant le règlement total des arriérés accumulés (v. p. 96, 97 et 115).

IV. Les deux éléments les plus caractéristiques du clearing hungaro-suisse sont: son champ d'application restreint et la souplesse avec laquelle il fut dirigé et adapté aux besoins changeants de l'économie des deux pays.

Au début il s'agit d'un clearing de marchandises qui fut étendu plus tard au commerce de transit (v. p. 103) ainsi que

successivement aussi aux frais accessoires du trafic des marchandises et à certaines prestations de services, mais le tourisme et les assurances restèrent toujours exclus du clearing proprement dit et les créances suisses d'ordre financier n'y furent admises que pendant les quatre années de 1934 à 1937.

En revanche les intérêts suisses regardant les créances financières et les assurances, ainsi que le tourisme¹ réciproque furent sauvegardés par des arrangements spéciaux et la rigidité des clearings fut évitée entre autres par un traitement favorable accordé aux affaires de la compensation privée (v. p. 102 et 207) et au commerce suisse de transit (v. p. 103—104).

CHAPITRE 24 :

Les échanges de marchandises et spécialement les accords sur la livraison de blé.

I. Les traits essentiels du commerce hungaro-suisse.

Après avoir exposé dans la première partie de notre travail les idées dominantes de la politique commerciale des deux pays, nous avons consacré toute la deuxième partie aux accords de clearing et aux résultats annuels du commerce hungaro-suisse obtenus pendant la période 1931—1945 en les soumettant dans l'ordre chronologique à une analyse basée sur les chiffres statistiques contenus dans les annexes VIII—X. En vue de compléter ces explications, il nous semble utile de vouer quelques pages à une étude approfondie des livraisons de blé hongrois. Cette étude nous offrira d'ailleurs l'occasion de toucher à quelques points de vue essentiels en mettant en relief :

1. la tendance d'évolution et les fluctuations du trafic commercial (stagnation — reprise à fin 1933 — intensification pendant la guerre),
2. le caractère agraire et le rôle dominant des importations provenant de la Hongrie, ainsi que
3. les changements de la structure du commerce hungaro-suisse causés par la guerre, par la cessation temporaire des livraisons de blé en 1941—1942 et par l'industrialisation de la Hongrie.

¹ Quant au trafic de tourisme, nous nous référons aux pages 16, 29, 32, 34, 52, 109, 112, 124, 127, 131, 135, 176, 185.

II. Le rôle dominant des produits agricoles de la Hongrie.

Le clearing hungaro-suisse a mal débuté. En 1932 les exportations suisses restèrent stagnantes (9 millions de francs). Les importations d'origine hongroise baissèrent de 39¹/₂ à 16¹/₂ millions de francs soit de 23 millions. Presque 60 % de ce recul s'expliquent par la disparition quasi complète des livraisons de bétail de boucherie (tombant de 14,9 à 0,9 millions), 10 % sont attribuables à la diminution (de 3,7 à 0,8 millions) des achats de blé, tandis que le reste de l'écart est dû au fait que l'importation de tous les autres produits agricoles fut en régression à l'exception de l'orge (voir annexe IX).

L'influence décisive des produits agricoles hongrois et principalement du bétail de boucherie et du blé sur le commerce hungaro-suisse devint ainsi bientôt évidente.

On ne put tirer que la seule conclusion: qu'il faut augmenter énergiquement les achats si l'on veut remédier à la stagnation du clearing.

Pour *la Hongrie* une telle mesure était utile et même nécessaire car le placement des excédents de sa production principalement agricole représentait un intérêt vital du pays.

Quant à *la Suisse* les avantages de cet expédient se manifestèrent dans la possibilité d'assurer le règlement des créances commerciales et le service partiel des avoirs financiers par l'importation de produits indispensables à l'approvisionnement de sa population.

En outre *cette solution fut en pleine harmonie avec le caractère et la tendance traditionnels du commerce hungaro-suisse* qui au cours des dix dernières années montra les traits essentiels suivants:

1. A l'exception des années 1924 et 1928 le commerce finit par un excédent annuel considérable et permanent en faveur de la Hongrie.
2. La participation des produits agricoles (des denrées alimentaires et des matières premières) aux importations de provenance hongroise fut constamment prépondérante.
3. Au cours des années précédentes (1926—1931) les livraisons de bétail de boucherie, de blé et de vin furent prédominantes; à côté d'elles l'importation de malt, de sucre, de chevaux, de brebis et d'alcool resta assez remarquable. (Voir les annexes VIII—X).

III. L'importation de bétail de boucherie, d'orge, de malt et de vin hongrois.

Ce fut donc parmi les produits agricoles mentionnés qu'il fallut choisir les marchandises dont la valeur et les quantités continuellement disponibles pouvaient garantir à la Suisse les livraisons nécessaires au fonctionnement régulier du clearing. D'après les expériences, le bétail de boucherie et le blé semblaient être les plus aptes à ce but.

1. *La Hongrie voulait continuer les grandes livraisons de bétail de boucherie.* A l'exception d'une seule année (1929) ces livraisons dépassèrent depuis 1925 très considérablement la valeur et le volume du blé hongrois placé en Suisse et représentèrent l'élément le plus essentiel de l'importation. Après avoir atteint 14,2 millions de fr. en 1930, elles montèrent, en 1931, à 14,9 millions soit à un chiffre englobant plus de 90 % de l'ensemble des importations en 1932 et supérieur au total (12 millions) des arriérés commerciaux suisses. Il s'agit ainsi d'un facteur tellement important du commerce, que son élimination conduisit aux conséquences déplorables que nous avons mentionnées. La proposition de la Hongrie était donc bien fondée. Malheureusement la Suisse ne put pas changer son attitude négative à cause du danger de la fièvre aphteuse. Aussi dut-elle prendre en considération que la production interne du bétail de boucherie augmenta, tandis que la consommation montra une tendance descendante. C'est ainsi qu'elle se limite à des achats peu considérables. En 1932, la Suisse n'importa du bétail que pour 0,9 millions de francs; ce chiffre ne s'éleva qu'en 1936 à 1,6 millions et en 1937 à 2,2 millions. Les quantités livrées plus tard ne furent pas non plus notables et l'importation cessa même entièrement pendant quelques années (1933—1935 et 1939—1940).

On se décida donc en faveur du blé, mais une livraison de 6 750 wagons stipulée le 28 juin 1932 n'ayant pas été exécutée en raison des circonstances expliquées à la page 93, la Suisse se sentit profondément déçue et se trouva en face d'une situation critique pour le fonctionnement du clearing, difficile à remédier car la Hongrie ne put offrir autre chose que certaines quantités d'orge fourrager et de malt, ainsi que la continuation des livraisons de vin.

2. L'importation de l'orge joue un certain rôle à partir de 1926 avec des chiffres assez remarquables en 1927 et 1930 (2,2 et 2 millions de frs.) s'élevant à 6,6 millions en 1936, montant qui ne fut jamais atteint depuis. Les deux achats considérables

conclus en automne 1932, portant sur 2 500 wagons chacun (voir page 93 et 146) ne se montrèrent pas susceptibles de développement et tombèrent de 2,1 (1932) et 4,3 (1933) déjà en 1934 à 0,5 millions de frs. pour diminuer encore ensuite.

3. *Le malt* était un article vital pour les brasseries suisses, qui l'importaient de la Tchécoslovaquie et de l'Allemagne, tandis qu'elles n'achetaient qu'une quantité minime en Hongrie. Les chiffres statistiques montrent néanmoins (voir l'annexe X) que la participation du malt hongrois aux importations suisses, bien qu'elle resta modeste, fut très stable (entre 1,7 et 2 millions de francs); elle haussa à la fin de la guerre très fortement (à 7,2 millions) et permit aux brasseries suisses de surmonter de grandes difficultés dans la phase la plus grave de la guerre.

4. Malgré la concurrence italienne, française et espagnole, la Suisse était un marché recherché pour *le vin hongrois*, principalement pour le vin rouge en tonneaux, mais les livraisons manifestèrent des oscillations énormes. En 1931—34 nous trouvons des chiffres élevés (3,4—2,4—3,3—2,3 millions de francs) comprenant une très grande quote-part (40,5—50—90 et 34 %) de l'exportation totale de vins hongrois, résultats qui ne furent atteints qu'en 1938 (2,7 millions) pour être surpassés une seule fois en 1943 par un chiffre maximum de 13,6 millions. Les prix étaient d'ailleurs relativement chers pour la Suisse; l'accord de clearing assura donc un traitement spécial aux livraisons de vin (comme aussi à celles de malt) en concédant à la BNH une participation plus élevée en devises librement disponibles ($\frac{2}{3}$ au lieu de $\frac{1}{3}$ et plus tard $\frac{1}{3}$ au lieu de 20 %) afin qu'elle puisse encourager le placement de vin en Suisse par l'attribution de primes aux vendeurs hongrois.

IV. Les accords sur la livraison de blé. Les doutes concernant la qualité et les quantités disponibles du blé hongrois.

L'orge, le malt et le vin ne pouvaient pas assurer l'amortissement des arriérés suisses ni l'équilibre constant de la balance du clearing parce que tant les besoins suisses pour ces produits que leurs quantités disponibles et leur valeur étaient limités et ne suffisaient point à la réalisation des buts envisagés.

C'est ainsi qu'on reprit en 1933 l'idée des achats massifs et continuels du blé hongrois.

Le premier accord de blé fut conclu (voir page 98 et l'annexe XI). Quatorze accords ultérieurs suivirent jusqu'en 1940. Après une pause de deux années ils ont été complétés en 1943

par trois conventions spéciales, portant sur l'achat de céréales. Les livraisons de blé devinrent le fondement du commerce entier et du fonctionnement satisfaisant de la compensation entre les deux pays, résultat dont la grande portée ne peut être appréciée d'une manière adéquate qu'en prenant en considération les préoccupations et les difficultés surgies lors de la conclusion de ces accords.

Jusqu'à 1930 la Suisse se procura des pays d'outre-mer la majeure partie du blé dont elle avait besoin en bénéficiant des prix avantageux du marché mondial et des frais réduits du transport maritime; elle put obtenir les qualités les meilleures et toutes les quantités qu'elle désira. Par un abandon même partiel des fournisseurs anciens, elle risqua ces grands avantages.

Quant au blé hongrois, on eut en Suisse trois préoccupations afférentes à la qualité, aux quantités disponibles et aux prix.

1. Les meuniers suisses, accoutumés au blé excellent des pays d'outre-mer, craignaient que le blé hongrois ne soit d'une *qualité* inférieure. S'il fallut acheter des céréales hongroises, l'importation de céréales fourragères leur sembla préférable. Heureusement, les livraisons du blé hongrois se sont relevées, au point de vue de la qualité, bien supérieures aux prévisions des meuniers suisses. L'aversion pour le blé hongrois a peu à peu disparu et il devint possible de placer de grandes quantités de ce blé sur le marché suisse.¹ Il est intéressant de noter que pendant cette période, comprenant plus d'une dizaine d'années, la qualité du blé hongrois alla encore en s'améliorant grâce aux efforts des gouvernements hongrois qui ont réussi à augmenter dans une mesure toujours croissante la production du blé «standard».

Les réclamations en raison des piqures de punaises (*Wanzenstiche*), qui firent l'objet de procès difficiles devant le tribunal arbitral de la bourse de grains à Zurich en 1938, ne furent qu'un phénomène passager.

2. La non-livraison des 6 750 wagons de blé achetés par la Suisse en juin 1932 attira l'attention sur l'instabilité de la capacité d'exportation de la Hongrie et suscita le problème: *peut-on compter avec certitude sur des livraisons massives et régulières de blé?*

L'instabilité incontestable de l'exportation du blé doit être attribuée à quatre facteurs: au climat, aux variations de l'étendue

¹ Voir le VIIIème rapport du CF du 2 mars 1934.

du terrain cultivé, à la fluctuation des besoins internes et des débouchés étrangers.

Les conditions climatiques de la Hongrie sont déterminées par l'influence de climats différents. Les avantages de la zone tempérée se traduisent par les chiffres élevés des heures ensoleillées surtout dans la grande plaine hongroise, par la température moyenne et par le total annuel considérable de chaleur. C'est pourquoi les produits du sol fertile hongrois sont renommés de leurs excellentes qualités (richesse en arômes, sucre, gluten vitamines etc.) tandis que la quantité des produits de l'agriculture est incertaine à cause du climat continental qui incline vers les extrêmes. Il y a des changements et contrastes parfois énormes non seulement dans la température, qui alterne entre $+40^{\circ}$ C et -30° C dans la grande plaine, mais aussi dans les précipitations oscillantes, dont la distribution n'est point aussi régulière que dans les pays ayant un climat alpin ou maritime. En outre, la grande partie des terrains fertiles sont situés dans une zone trop aride, où au moins trois récoltes sur dix sont très mauvaises.

L'agriculture est donc fortement exposée aux éventualités des conditions climatiques et cette dépendance est beaucoup plus étroite que dans les pays d'un climat plus équilibré. L'incertitude qui en résulte et les rendements extrêmement variables des récoltes empêchent la stabilisation des prix des blés, renversent souvent les calculs et rendent difficile aux vendeurs de s'obliger à l'avance à des exportations de grande envergure et de garantir des livraisons sûres et continues.

Le terrain destiné à la production de blé subit des fluctuations extraordinaires à cause des réannexions consécutives au cours des années 1938—41. Il s'agit du rattachement des territoires tout-à-fait différents quant à leur production et à l'approvisionnement en froment. La Haute-Hongrie était riche en blé, la Subcarpathie complètement et la Transsylvanie presque passive, tandis que les territoires méridionaux en possédaient une production surabondante.

Les changements territoriaux avaient des répercussions sur les *besoins internes* d'ailleurs influencés par les exigences dérivant du renforcement de la défense nationale et plus tard de la guerre.

Quant aux excédents de blé disponibles à l'exportation, leur *répartition parmi les débouchés étrangers* dépendit des avantages c. à. d. principalement des prix qu'on put obtenir pour ce produit, le plus important du pays. A partir de 1931 la chute des

prix résultant de la crise mondiale entrava le placement des excédents. On espéra pouvoir y remédier par une coopération avec les autres pays danubiens en réglant entre autres l'exportation et les prix des céréales. «Or en février 1933 la Tchécoslovaquie, la Roumanie et la Yougoslavie ont conclu une convention qui, ayant été dirigée contre la Hongrie et l'Autriche au point de vue économique, obligeait ces deux pays de chercher une autre orientation. C'est dans cette atmosphère que survint en 1934 l'accord de Rome qui semblait assurer le placement des excédents de céréales,»² par la fixation d'un prix dépassant le prix mondial.

Par conséquent la majeure partie du blé exporté fut destinée à ces pays (4,5 et 4,2 millions de q de blé en 1934—35, de même que 3,5 de blé et 0,5 de farine en 1936 (voir pages 30, 32 et 35).

Néanmoins des quantités considérables furent livrées en 1932—36 vers l'ouest (à la Belgique, à la France et principalement à la Suisse); ces exportations dites additionnelles rendirent possible l'élévation des prix par l'utilisation des pengös bloqués des créanciers étrangers à titre financier. Les livraisons effectuées en Suisse servirent au maintien partiel du service des dettes financières, mais leur importance principale consista dans l'acquisition de devises convertibles en or. Puis l'exportation des céréales fut inévitablement influencée par la position dominante acquise par l'Allemagne et l'Italie dans le commerce du pays comme d'ailleurs dans toute l'Europe sud-orientale.

Après avoir examiné les quatre facteurs déterminant les quantités de blé disponibles à l'exportation, nous pouvons constater leurs répercussions sur les importations de blé destinées à la Suisse (voir l'annexe XII). Malgré l'accroissement des besoins internes en Hongrie et la concurrence d'autres débouchés, la Suisse a obtenu continuellement des quantités de blé très remarquables. Une cessation transitoire des livraisons à cause de mauvaises récoltes n'eut lieu que pendant les années 1941—1942, lorsque le blé fut d'ailleurs remplacé par d'autres produits agricoles. Les changements territoriaux ont plutôt augmenté la capacité d'exportation de la Hongrie en contribuant aux livraisons, tellement importantes pour la Suisse, effectuées pendant les années les plus graves (1943—44) de la guerre.

² Voir: La vie économique de la Hongrie sous la domination allemande, p. 5

V. Le problème des prix du blé.

Les difficultés les plus grandes ont surgi à l'égard des prix du blé hongrois, qui déjà en temps normaux avaient été relativement élevés à cause de quelques facteurs renchérissant la production du blé et son placement à l'étranger. C'est pourquoi il était toujours bien difficile de combattre la concurrence des pays d'outre-mer.

Les pays de l'Amérique produisent le blé presque comme des usines industrielles en grandes masses par l'utilisation de machines, ce qui réduit les coûts de la production: avantages qui manquent en Hongrie. Spécialement pendant la grande crise économique le chômage obligea le Gouvernement à restreindre l'emploi des machines agricoles — du reste relativement peu nombreuses — afin que la situation déjà fort difficile, des ouvriers agricoles ne soit encore aggravée par la diminution des possibilités extrêmement limitées de travail.

En somme la production de céréales en Hongrie ne pouvait se mesurer avec les méthodes modernes appliquées en Amérique, bien qu'on se soit sérieusement efforcé — surtout après la première guerre mondiale — d'améliorer la production agraire dont les résultats considérables portèrent plutôt sur l'amélioration de la qualité que sur l'augmentation des quantités du blé.

La position défavorable de la Hongrie quant aux possibilités et aux conditions de transport contribua également à rendre difficile le placement de céréales à l'étranger. Situé au milieu du continent, le pays était contraint à recourir au transport coûteux par chemin de fer et devait en plus faire face à une politique tarifaire dirigée contre lui par les états successeurs de la monarchie danubienne. Par conséquent, il dépendait des marchés des pays industriels voisins et dans les temps succédant à la première guerre mondiale, principalement du débouché autrichien, car à cette époque l'Allemagne ne se présentait pas comme un grand acheteur et une guerre douanière entravait le trafic commercial avec la Tchécoslovaquie pendant quelques années. Les terrains les meilleurs pour la production du blé, situés à l'est du fleuve Tisza, étaient tellement éloignés de l'ouest que leurs propriétaires devaient calculer avec des frais très élevés de transport ce qui a restreint leurs possibilités d'exportation.³

³ Comme nous l'avons déjà relevé, le climat instable du pays avec ses extrêmes doit être également considéré comme un des facteurs pouvant déployer des effets défavorables sur la formation des prix du blé.

A partir de 1930, l'évolution des prix de céréales devint catastrophique (voir page 18—19). Le prix mondial du blé, de 66% inférieur à celui de l'avant-guerre, ne couvrit point les coûts de la production du blé hongrois, dont le placement à l'étranger fut ainsi entravé. La population agraire se trouva dans une situation désastreuse empirée encore par le fardeau des dettes contractées pendant les périodes de prospérité. Il en résulta de graves problèmes agraires dont le gouvernement dut s'occuper constamment pendant plus d'une dizaine d'années. Il suffit de relever la lutte déjà mentionnée contre le chômage, la nécessité d'augmenter le pouvoir d'achat fortement diminué des agriculteurs et de réduire les prix des produits industriels indispensables à l'agriculture (ciseaux agraires) de même que les mesures spéciales destinées à rendre supportable la charge des dettes agraires. (cfr. page 24).

Ce système de protectionnisme fut également appliqué aux prix du blé, ce qui est d'ailleurs devenu inévitable aussi en Suisse. Le gouvernement s'efforça d'augmenter les prix et de les stabiliser à un niveau élevé indépendamment des fluctuations du marché mondial. Les exportations furent dirigées vers les débouchés où l'on put obtenir des prix rémunérateurs.

VI. Les suppléments de prix.

Les raisons expliquées eurent pour conséquence qu'au cours de presque toute la période dont nous parlons, les prix du blé hongrois dépassèrent ceux du marché mondial. Pour rendre possible l'exportation, il fallut surmonter cet écart, ce qui représentait le problème le plus délicat lors de la conclusion des accords sur la livraison du blé.

En ce qui concerne les suppléments de prix demandés par la Hongrie, nous avons vu (aux pages 93 et 149) qu'en septembre 1932, lorsqu'il fut question de l'achat de 5000 wagons d'orge, de même qu'en 1933 lors de la conclusion des deux premiers accords de blé (comprenant 5000 + 2000 wagons) la Suisse consentit encore à la majoration des prix mondiaux (cfr. l'annexe XI). Elle fit ces sacrifices, car ils furent nécessaires à l'élimination des arriérés empêchant le fonctionnement normal du

clearing et parce que la Hongrie contribua également à la réalisation de ce but.⁴

Alors se posa la question: qui sera obligé en fin de compte de supporter les suppléments du prix?

L'importateur qui dut les payer à son vendeur aurait évidemment renoncé à de tels achats si on lui avait défendu de faire passer ce fardeau sur les épaules du consommateur. D'autre part, il est compréhensible qu'il fallut ménager *les consommateurs* et que par conséquent les surtaxes ne furent mises à leur charge qu'une seule fois notamment lors de la deuxième livraison de 2500 wagons d'orge hongrois stipulée en automne 1932 (voir page 93).

La Confédération n'étant pas disposée à couvrir ces dépenses, on dut penser aux *créanciers financiers*, dont les avoirs et les revenus congelés à l'étranger avaient subi un traitement tellement défavorable, qu'ils furent prêts à payer les surtaxes en sacrifiant une quote-part de leurs créances afin d'assurer le transfert du reste. Cependant, pour le moment, ils n'entrèrent pas en ligne de compte, car la Hongrie s'opposa à leur admission au clearing et la contrevaletur des deux premières grandes livraisons de blé hongrois fut exclusivement destinée au remboursement des anciennes créances-marchandises. C'est précisément cette situation qui amena *les exportateurs suisses* possédant des créances arriérées de prendre à leur charge les surtaxes stipulées lors du premier achat d'orge (voir page 93) ainsi que celles prévues dans les deux premiers accords de blé (v. page 98). Une telle inobservation de l'ordre chronologique prescrit pour les versements dans le cadre du clearing porta préjudice aux intérêts des autres exportateurs mais, en garantissant l'exécution de la transaction en question, elle restitua l'équilibre au clearing hungaro-suisse.

Dès le moment où les arriérés furent éliminés et où le fonctionnement du clearing devint normal, la Suisse ne fut plus dis-

⁴ 1. A partir du 1er août 1932 on diminua la participation de la BNH aux rentrées du cl. de $\frac{2}{3}$ à $\frac{1}{3}$;

2. La contrevaletur des deux livraisons de blé en question fut entièrement réservée au règlement des créances-marchandises congelées et

3. pour ce cas exceptionnel la BNH renonça même à sa quote-part réduite (page 96 et 98).

posée à payer pour le blé hongrois des prix dépassant le niveau mondial.⁵

Dans ces circonstances, ce fut la Hongrie qui dut faciliter le placement du blé par l'attribution des primes à l'exportation. Le volume des primes fluctua fortement en conformité avec les oscillations de la différence existant entre les prix du marché mondial et ceux décrétés d'office en Hongrie. D'abord il ne s'agit que de surtaxes modeste mais parfois elles devinrent bien considérables (cfr. p. 125). Pour rendre possible l'exportation du blé en 1939 le prix interne très élevé (20 pengös), dut être majoré d'une prime de plus que 50%. Ce sacrifice exceptionnel est attribuable au fait qu'en 1938 les prix mondiaux de céréales subirent une des plus graves chutes survenues au cours du siècle.

Parfois même, ces primes ne couvrirent pas entièrement l'écart en question. Ainsi les exportateurs essayèrent d'inventer d'autres expédients compatibles avec les accords de blé, en vue de réduire la différence des prix.

Dans les cas où l'accord ne fixa qu'un seul prix uniforme comprenant les frais de transport, ils recoururent à la vente de blé transdanubien dont le transport en Suisse était moins coûteux à cause de son lieu de provenance moins éloigné.

Au lieu du blé dit mercantile (de qualité «faq» soit moyenne), on préféra souvent les livraisons du blé sur échantillons de qualité standard pour lequel on put obtenir en Suisse des prix plus élevés, car il fut reconnu comme équivalant aux blés canadiens de toute première qualité. Une telle majoration des prix ne fut pas illicite. Les quatre premiers accords de blé ne réglèrent pas cette question et les accords V à VII conclus en 1935 prescrivirent même expressément que le vendeur et l'acheteur doivent fixer le prix du blé de qualité standard entre eux. Le neuvième accord du 23 juillet 1936 a déjà interdit de payer des suppléments de prix; quant au blé de qualité standard, le prix ne peut dépasser celui du blé «faq» que d'un montant correspondant à la plus-value effective; en même temps l'accord a réduit le poids prescrit pour le blé faq de 80/81 à 79 kg par hecto-

⁵ En plus elle demanda deux nouvelles concessions: une réduction ultérieure (de 33½ à 20 %) des devises mises à la disposition de la BNH et l'assurance qu'une partie de la contre-valeur du blé hongrois importé en Suisse puisse servir au transfert des pengös bloqués des créanciers financiers (voir page 106 et 180). La Hongrie donna son consentement et les porteurs suisses des créances financières reçurent ainsi en 1934—37 une quote-part de la contre-valeur du blé exporté (1/3 en 1934—20 % en 1935—1/3 en 1936 et 16 % environ en 1937, soit 10,8 millions de francs en total).

litre. Finalement le XV^{ème} accord du 5 juillet 1939 introduisit une restriction sensible; la distinction entre les deux sortes de blé fut incorporée dans l'accord qui ne concéda au blé de qualité standard qu'un supplément de 25 centimes par quintal (voir annexe XI).

VII. La méthode de calculation, le niveau et la fluctuation des prix du blé.

Quant à la méthode de calculation, au niveau et aux fluctuations des prix stipulés dans les accords de blé, l'annexe XI nous permet d'en tirer quelques conclusions:

1. Dans les quatre premiers accords de blé, on a adopté comme prix de base les prix du marché mondial calculés d'après les cotations de la bourse de grains de Rotterdam pour le blé Manitoba II — parité Bâle en 1933 et parité Buchs en 1934 — avec un supplément de Fr. 1.40 et 1.60 pour les frais de transport.

2. Des suppléments de prix payables par la Suisse au dessus du niveau mondial ne furent stipulés que dans le premier (Frs. 2.60 et 2.10) et le deuxième accord (Fr. 1.—).

3. Dans le cinquième accord (1935) ainsi que dans tous les accords ultérieurs, on stipula des *prix fixes* (franco Buchs, valables avec certaines modifications aussi pour les marchandises transportées par bateaux) plus un profit raisonnable pour l'importateur suisse.

4. *Les prix fixes stipulés dans les accords de 1935 à 1943 montrent de grandes fluctuations* ce qui prouve qu'on tint compte des changements des prix mondiaux.

En 1935 et dans la première moitié de 1936, les prix convenues dans les accords furent modérés et stables (Frs. 11.50 et 12.—); puis ils accusèrent une hausse soudaine et rapide en atteignant déjà à fin 1936 une hauteur exceptionnelle (Frs. 23.75).

En 1937 les prix du marché mondial demeuraient élevés; ils se chiffraient en juillet à Frs. 24.— (parité frontière suisse) et en décembre à Frs. 21.50; par conséquent les prix de Frs. 20.50 et 20.60 stipulés dans les accords X et XI du 2 septembre et 21 décembre 1937 étaient à peu près conformes au niveau mondial.

En 1938 une régression se présenta et le prix prévu dans le douzième accord du 23 juillet 1938 montra une diminution de

25 % (Frs. 15.25). Cependant la récolte mondiale du blé s'avéra bientôt être une des plus grandes de l'histoire, provoquant un écroulement des prix qui, depuis un siècle, n'avaient subi une chute pareille qu'une seule fois lors de la crise de 1930—32. A la fin de l'année, on ne put obtenir pour le blé qu'un prix de Frs. 11.60 environ, donc au-dessus de la moitié du prix de l'année précédente. Le prix officiel hongrois de 20 pengös par quintal, que l'état offrit pour le blé, perdit tout rapport avec le marché mondial et opposa à l'exportation un obstacle presque prohibitif.

En 1939 les mêmes prix extrêmement bas dominèrent sur le marché mondial, ainsi que dans les relations hungaro-suisses (Frs. 11.60); en été, ils subirent même une légère baisse ultérieure (jusqu'à Frs. 10.50) ce qui exigea du côté hongrois l'énorme prime d'exportation, dont nous avons fait mention (page 157). Ce ne fut qu'en automne 1939 qu'une reprise assez remarquable des prix se fit sentir (Frs. 13.50), tandis qu'en 1940 ils allèrent de nouveau en augmentant (Frs. 22.25) pour atteindre en 1943 Frs. 55.—, prix dépassant deux fois et demi celui de l'année 1941.

Ces chiffres répondent aux préoccupations suisses surgies à l'égard des prix du blé en 1932—33 lorsqu'on commença les achats massifs de céréales hongroises.

Les deux premiers accords de blé exigèrent de la Suisse des sacrifices limités au paiement des surtaxes mentionnées. Plus tard les suppléments de prix parfois très onéreux tombèrent à la charge de la Hongrie et les prix stipulés dans les accords restèrent en général dans le cadre des prix du marché mondial. En ce qui concerne les prix fortement élevés payés pour les livraisons effectuées en 1943—1944, il fallut tenir compte de la phase avancée et critique de la guerre lorsque les intérêts vitaux de l'approvisionnement de la Suisse durent l'emporter sur la question de prix.

VIII. Le rôle important de la Hongrie parmi les fournisseurs européens de blé.

Sur les quantités et la provenance du blé importé en 1931—1945, de même que sur le rôle de la Hongrie comme fournisseur, l'annexe XI contient des renseignements précieux.

En 1930—1939 la Suisse importa approximativement les mêmes quantités de blé — 45 000 wagons environ en moyenne annuelle — que dans les 6—7 années précédentes soit 50—60 %

de son besoin total. Dans cette période de l'avant-guerre les livraisons de blé culminèrent en 1931 et 1932 (55 803 et 52 139 wagons) tandis qu'elles tombèrent au minimum en 1937 lorsqu'elles représentèrent néanmoins le volume considérable de 43 869 wagons. Dans l'année de l'ouverture des hostilités (1939) la Suisse força énergiquement toutes les importations nécessaires qui atteignirent un volume extraordinaire comprenant entre autres 50 008 wagons de blé (dont 4 703 wagons de blé dénaturé). Les réserves en marchandises ainsi accumulées, l'augmentation de la production agricole et le rationnement rigoureux de la consommation mirent le pays à même de combattre les énormes difficultés de l'approvisionnement derivant de la guerre.

Quant à la provenance du blé d'avant 1930 le Canada, les Etats-Unis, la Russie et dans une petite mesure aussi l'Argentine étaient les fournisseurs principaux de la Suisse.

Un changement est survenu pendant la période de 1930—40. L'Argentine occupa depuis 1934 le premier rang en dépassant considérablement les livraisons du Canada, qui resta néanmoins un fournisseur d'importance, tandis que les livraisons des Etats-Unis baissèrent considérablement et cessèrent même entièrement en 1934—36. Quant à l'importation du blé russe, à l'exception des années 1931 et 1938, elle devint insignifiante et fut même suspendue après 1941.

La Suisse fit tous les efforts possibles en vue d'augmenter le nombre des fournisseurs de blé. Elle réussit à acheter du blé — bien que souvent en quantités minimales — dans un très grand nombre de pays, parmi lesquels il y eut non seulement d'importants fournisseurs anciens, mais aussi des états qui n'avaient jamais figuré ou bien seulement avec des petites quantités, comme vendeurs du blé importé en Suisse (l'Algérie, la Bulgarie, le Chili, l'Allemagne, la France, la Yougoslavie, la Lettonie, la Lithuanie, le Maroc, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Suède, la Tchécoslovaquie, la Turquie, l'Uruguay, la Hongrie etc.).

La Hongrie jouait le rôle le plus important parmi tous les fournisseurs européens en occupant dès 1933 le troisième rang après le Canada et l'Argentine et même la deuxième place au cours des années 1934—1937. En 1938, elle tomba au cinquième rang, mais en 1939, nous la trouvons de nouveau à la troisième place. Ses livraisons culminèrent en 1936 avec 14 342 wagons qui représentent presque un tiers (31 %) de l'ensemble des importations et ne sont pas très inférieurs aux chiffres atteints par le Canada (15 621).

A partir de 1940 la Suisse dut faire face aux changements provenant de l'extension de la guerre aux Balkans, à la Russie, au Japon, à l'Afrique du Nord et causés plus tard par l'invasion de l'Italie et de la France.

Ces difficultés se manifestèrent sous divers rapports tels que le volume des importations, la hausse des prix et certains changements dans la liste des fournisseurs disponibles.

Quant au *volume des livraisons en 1940*, la Suisse put encore obtenir des résultats satisfaisants. Les importations se chiffèrent à 37 075 wagons. En y ajoutant 3 181 wagons de blé dénaturé, leur total (40 256 wagons) atteignit 90 % environ de la moyenne des achats effectués avant la guerre, tandis qu'en 1941 elles descendirent subitement à 50 % (22 571 wagons). En 1942 les importations reprirent (38 807 wagons) pour retomber en 1943 à 25 000 wagons en chiffre rond. L'évolution la plus critique se montra dans les deux dernières années de la guerre. Les 7 654 wagons de blé importés en 1944 ne représentèrent que 17 % des chiffres de l'avant-guerre. Dans les deux premières trimestres de 1945, le blé reçu de l'étranger se limita à seulement 50 et 2 100 wagons. Le troisième trimestre apporta une certaine amélioration (3 920 wagons), mais une atténuation décisive ne se présenta que dans les trois derniers mois lorsque les entrées de blé montrèrent une augmentation à 10 800 wagons. Le total des importations de l'année se chiffrà à 16 874 wagons soit 37,4 % de la moyenne annuelle de l'avant-guerre.

La hausse des prix ressort de l'annexe XII selon lequel la moyenne des prix payés par la Suisse, s'éleva au cours des années 1943—45 à Frs. 46.42—51.47, ce qui représente un renchérissement de 322 % par rapport aux prix moyens valables pendant les cinq années précédant la guerre (1935—39).

Le nombre des fournisseurs et la participation des divers pays aux livraisons de blé subit des changements radicaux. La Suisse se tourna de nouveau vers les marchés de l'Amérique où elle réussit à conclure des achats de grande envergure. La partie prépondérante (61—100 %) du blé importé pendant la guerre (1940—45) provenait de l'outre-mer. (80 % en 1940, 93 % en 1941, 99,5 % en 1942, 90 % en 1943, 62 % en 1944 et même 100 % en 1945).

L'année 1940 fut marquée par les grandes livraisons de l'Argentine, qui fournit 55,4 % du total des importations. En 1941—42, les *Etats-Unis* reprirent après un long intervalle leur ancienne position comme fournisseurs principaux (53 % et 91 %)

tandis que dans les trois dernières années de la guerre (1943—45), les livraisons du *Canada* acquirent la prépondérance (69 0/0—36 0/0—97,3 0/0).

En ce qui concerne *les achats faits sur les marchés non-américains en 1940*, la plus grande partie et dans les deux années 1943—44, même la totalité du blé européen provint de la Hongrie qui parvint parmi les fournisseurs de blé à la troisième place en 1940 et 1943, en occupant même le premier rang en 1944, lorsque sa participation monta à 38 0/0.

Selon la statistique suisse de commerce, la somme totale des livraisons hongroises de blé effectuées au cours des quatorze années du clearing (1931—1945) se chiffra à 73 200 wagons avec une valeur de 136 millions de francs suisses.

IX. La régression de l'importation de céréales hongroises en 1934, 1935 et 1938.

Depuis 1933, lorsqu'on réussit à arrêter le recul momentané des échanges, jusqu'à 1943, le commerce hungaro-suisse montre une augmentation constante de la valeur des échanges et particulièrement des importations provenant de la Hongrie. Un gros solde actif de la Hongrie fut reconnu comme nécessaire pour garantir la marche régulière de la compensation et pour rendre possible le trafic de capitaux, d'assurances et de tourisme. Cette tendance caractéristique ne fut interrompue qu'en 1934—35 et 1938. Les légères régressions transitoires du commerce survenues dans ces années prouvent clairement que le développement du trafic des marchandises dépendait en premier lieu de l'importation de blé et d'autres produits agricoles mentionnés (l'orge, le malt, le vin et dans une certaine mesure aussi le bétail de boucherie et le sucre).

En 1934 et 1935 l'évolution rétrograde du commerce fut causée par la diminution des livraisons d'orge, de malt et de vin, facteur auquel il faut ajouter en 1935 la réduction de l'importation de blé dont une partie ne put être effectuée qu'en 1936.

En 1938 les difficultés résultèrent du fait que les entrées de blé tombèrent de 9 132 wagons (20,5 millions de Frs.) à 5 129 wagons (9,5 millions de Frs.). Ce recul frappant eut son origine dans l'énorme écart entre les prix externes et internes, dans les réclamations concernant la qualité du blé hongrois (voir page 170) et principalement dans les tensions politiques en Europe aboutissant à la stagnation du commerce de blé.

X. Changements de structure du commerce hungaro-suisse.

1. Comme nous l'avons accentué plusieurs fois, les mauvaises récoltes en 1941 et 1942 rendirent nécessaire la substitution du blé manquant par la livraison de toute une série d'autres produits sans égard au volume et à la valeur peu considérables de ces marchandises ce qui augmenta la multiplicité et la diversité des importations destinées à la Suisse.

Tout en conservant son caractère prépondéramment agraire, la composition de l'importation de produits hongrois subit ainsi une transformation.

En passant en revue les marchandises disponibles et aptes à un remplacement partiel du blé, il faut faire mention du *sucre* dont la Suisse était un grand acheteur, sa production indigène ne couvrant que 10 à 15 % des besoins. Mais la Suisse avait des fournisseurs de sucre traditionnels et ses achats en Hongrie n'étaient pas importants. Ils se chiffraient à 1,7, 1,4 et 1,2 millions de Frs. dans les années 1928—1931 en tombant à seulement 0,4 millions en 1932. Alors, on tenta d'élever l'importation du sucre en vue d'améliorer la balance du clearing. Après des résultats favorables en 1933—38 et particulièrement en 1934 (2,6 millions de frs.) les livraisons baissèrent de nouveau pour remonter en 1943 à leur point culminant (5,5 millions); en 1944 elles représentèrent un montant de 1,3 millions de frs. En ce qui concerne la Hongrie, l'exportation de sucre étant extrêmement limitée par des accords internationaux, la Suisse joua comme acheteur un rôle presque décisif. Dans la période 1932—39, une très grande quote-part (48 %—46 %—99,9 %—84,4 %—20 %—84 %—16,6 %) du sucre hongrois exporté fut placée en Suisse.

Malgré leur instabilité, les livraisons de *chevaux hongrois* eurent toujours une certaine importance. Ce fut précisément dans la phase la plus difficile de la guerre (1943—44) qu'elles accusèrent une augmentation (2,1 et 1,1 millions de frs.).

Aussi, des produits normalement insignifiants furent importés pendant la guerre dans des quantités accrues: p. ex. *fèves et pois* (4,7 et 3,6 millions de frs. en 1943 et 1944) de même qu'autres sortes de *légumes* (1,2 et 0,6 millions dans les mêmes années). En 1940 12,8 % de la *volaille* exportée (= 2,3 millions de francs) furent placés en Suisse qui en acheta même en 1944 pour 1 million de frs. Depuis 1930 un tiers du *foie gras* exporté et à partir de 1935, plus que la moitié des exportations de *roseau, de paille et de canne* furent dirigés vers la Suisse. Les livraisons de *plumes* se sont également accrues de-

puis 1939. Le placement de *fruits*, bien que très instable, atteignit de temps en temps des chiffres considérables. Par contre, les envois d'*alcool*, qui avaient une certaine importance dans la période de 1926 à 1933, lorsque leur valeur annuelle oscillait entre 1,2 et 1,7 millions de frs. ont cessé presque entièrement. Quant au *bois*, au *charbon* et à l'*essence*, le trafic avec la majeure partie des fournisseurs normaux étant empêché, depuis 1942 ces produits furent également mis sur la liste des importations provenant de la Hongrie qui livra 14 708 wagons de *charbon* (1,4 millions de frs.) et 1 171 wagons d'*essence* (10,8 millions de frs.) en 1944, quand la Suisse dut supporter la pénurie la plus pesante de combustibles et de carburants.

2. En 1941—42, l'impossibilité d'obtenir de la Hongrie des livraisons de blé et la nécessité de les remplacer par d'autres marchandises eurent des répercussions non seulement sur la composition des importations agricoles d'origine hongroise, mais aussi sur les produits industriels dont les entrées en Suisse accusèrent une légère augmentation.

A cause des circonstances déjà mentionnées — surtout en raison de la pénurie de matières — la Suisse se vit d'ailleurs également contrainte à une certaine modification du volume et de la composition de ses exportations industrielles destinées à la Hongrie. En outre, les échanges réciproques furent influencés par le développement rapide de l'industrie hongroise.⁶

⁶ Pendant des siècles, la Hongrie dépendit de l'industrie autrichienne et ce ne fut que par la convention conclue avec l'Autriche en 1867 que la fondation et le développement d'une industrie indigène de grande envergure devint possible. L'industrialisation montra une évolution favorable et continue jusqu'à la fin de la première guerre mondiale (1918), lorsque le pays fut mutilé par le traité de paix du Trianon et perdit 50 % de ses usines industrielles.

Au cours des deux décennies écoulées, de 1918 à 1939, l'industrie prit un essor suprenant. Le nombre des entreprises industrielles s'éleva de 90 % et la valeur de leurs produits haussa de 210 %. En 1938, le pays possédait 3990 fabriques avec 288 500 ouvriers et avec une production dont la valeur fut estimée à 3 000 millions de pengös.

A partir de 1938, l'industrialisation allait encore en augmentant. Dès la fin de 1940 il y eut 4 391 usines avec 366 560 ouvriers produisant une valeur de 4 000 millions de pengös. Conformément à leur ordre d'importance on peut mentionner les industries de denrées alimentaires (28 %), de fer, de métaux, de machines, de textiles et des produits chimiques. Pendant la dernière décennie les industries de pétrole et de bauxite (aluminium) commencèrent à jouer un rôle très important qui pourrait être décisif pour les possibilités d'exportation dans l'avenir (cfr. les annuaires statistiques de la Hongrie).

En raison des efforts faits après la première et principalement pendant la deuxième guerre mondiale en vue d'encourager l'industrialisation dans certaines branches de l'industrie, la Hongrie devint un pays exportateur. Sans exercer des effets très remarquables, cette évolution ne manqua pas de se faire sentir dans la relation avec la Suisse.

Dans le cadre des importations de Hongrie en Suisse les denrées alimentaires et les matières premières restèrent les éléments décisivement prépondérants, mais la participation extrêmement réduite des fabricats finis montra une légère augmentation. Il suffit de rappeler en dehors des balais — qui trouvèrent depuis 1927 en Suisse un marché absorbant souvent la totalité des exportations — surtout les appareils (lampes, tubes etc.) électriques et de radio, ainsi que les robes confectionnées pour dames et fillettes etc.

D'autre part il y eut des produits finis suisses dont l'importation en Hongrie diminua.

La nouvelle *industrie hongroise de textiles* tenta d'augmenter l'importation de matières premières, de réduire celle des produits semi-finis et de supprimer les achats de produits finis, étant elle-même en mesure de les produire et de les exporter. C'est ainsi qu'au lieu d'acheter en Suisse des tissus et des étoffes, on poussa l'acquisition des chiffons de coton de même que des fils de soie naturelle et artificielle, tendance dont la réalisation fut d'ailleurs entravée pendant les dernières années de la guerre par la pénurie générale des marchandises.

En ce qui concerne *l'industrie hongroise de machines*, bien qu'elle ait atteint également un niveau très haut, les achats en Suisse allaient en augmentant car il y avait en Hongrie une demande toujours croissante à l'égard de machines spéciales et de précision, demande qui devint tellement forte à partir de 1940 que la Suisse ne fut guère en mesure d'y satisfaire.

Une demande constante se manifestait aussi pour les *produits de l'industrie chimique suisse* (en particulier pour les couleurs d'aniline), de même qu'à l'égard des *montres* (45—70 % des montres importées en Hongrie provenaient constamment de la Suisse).

CHAPITRE 25 :

Le trafic financier entre la Suisse et la Hongrie.¹

I. L'accumulation de capitaux en Suisse.

Dans les relations financières hongro-suisse, la Hongrie, agricole et pauvre en capitaux, joue naturellement le rôle du débiteur et la Suisse, pays industriel, exportateur de marchandises et de capitaux, celui du créancier. (C'est pourquoi les créances financières hongroises en Suisse ne furent jamais importantes et ne font pas l'objet de nos considérations).

En Suisse, de grands capitaux se sont accumulés au cours des siècles. Les facteurs principaux qui ont favorisé ce développement sont les suivants.²

La domination de passages des Alpes et d'autres routes transversales encourageant le trafic de transit et la participation au commerce mondial.

L'émigration de plus d'un million de soldats au service militaire étranger. Les soldes, les pensions militaires et les tributs versés par les états étrangers pour obtenir le droit de recrutement, firent affluer vers ce pays pendant trois siècles de gros revenus en or. Les marchands suisses bénéficièrent des privilèges commerciaux et douaniers stipulés en leur faveur dans les accords concernant le mercenariat helvétique.

L'industrialisation du pays et son dévouement au commerce d'exportation dont l'importance vitale fut reconnue de très bonne heure.

L'asile offert aux réfugiés français, italiens etc. obligés de quitter leur patrie pour garder leur religion, aux temps de la contre-réformation, de la guerre de trente ans et de l'abolition de l'Edit de Nantes. Ces réfugiés contribuèrent fortement à l'essor donné à l'industrie et au commerce.

La tranquillité et la stabilité de la situation politique interne.

Le fait que depuis la bataille de Marignan (1515), la Suisse réussit à conserver sa neutralité et put conduire une vie paisible sans être touchée — à l'exception de l'époque napoléonienne — par les guerres, qui sévirent tant de fois au delà de ses frontières.

¹ Voir les rapports annuels de la BNH et de la BNS et de l'Association suisse de banquiers ainsi que les ouvrages cités plus bas.

² Cfr. W. E. Rappard op. cit. pages 37 sq.

Last but not least, c'est l'esprit d'épargne proverbial, la sobriété et les habitudes laborieuses de la population suisse qui constituaient les sources essentielles de l'abondance de capitaux, nourris d'ailleurs constamment par les postes actifs de la balance des paiements (voir page 52).

En ce qui concerne la grandeur de la fortune et des revenus de la nation suisse, voici quelques chiffres statistiques:³

Fortune nationale 1913/36

Années	absolue en milliards	Indice 1913=100	Indice des prix en gros VII. 1914=100	Indice du coût de la vie VII. 1914=100
1913/14	33,34	100	100	100
1928	65,77	197	145	161
1936	77,06	231	96	130

Depuis 1913/14 les prix du commerce de gros montrent une diminution de 4 0/0, le coût de la vie une hausse de 30 0/0 et la fortune nationale une augmentation de 131 0/0.

Revenu national en millions de francs (1929—42)

Années	Revenu national	Impôts	Revenu national moins les impôts	Indice du coût de la vie	Revenu réel	Revenu réel par tête de la population en frs.
1929	9469	940	8529	100	8529	2121
1935	7429	978	6451	79,5	8115	1952
1938	8202	1050	7152	85,1	8404	2007
1942	9800	1659	8141	119,9	6790	1585

La tendance descendante du revenu national s'explique par le fait que la période visée comprend la crise générale économique et monétaire ainsi que la deuxième guerre mondiale qui amena un accroissement des besoins de l'état et des impôts, une augmentation des prix et des frais des importations et eut pour conséquence la hausse des prix de revient et la diminution du rendement.

Pour l'année 1945, le revenu national suisse peut être estimé à 10—12 milliards de francs, dont à peu près 20 0/0 représentent la charge globale des impôts.

³ Voir Emil Gsell, pages 305—14.

Selon les estimations de Colin Clark (citées par E. Gsell p. 311—12), qui a essayé de faire une *comparaison internationale des revenus* prenant en considération leur pouvoir d'achat, le revenu moyen de la Suisse pendant la période 1925/34 aurait atteint 9 milliards de francs, soit 1 036 dollars par tête d'habitant travaillant, ce qui aurait assuré à la Suisse le quatrième rang après les États-Unis (1 397 dollars), le Canada (1 380 dollars) et la Grande-Bretagne (1 069 dollars).

Cette évaluation est nécessairement imprécise, mais elle donne une idée approximative de la richesse de la Suisse en comparaison avec les autres pays.

L'aisance et l'esprit d'épargne de la population suisse s'exprime d'ailleurs également dans les grosses sommes versées annuellement pour les assurances (voir p. 191).

La distribution saine, parce qu'assez proportionnelle, *de la fortune nationale* et l'intérêt vif de la population pour le placement de ses capitaux en valeur mobilières sont prouvés par les chiffres suivants:

Pendant la période entre les deux guerres, parmi une population de 4 millions, il y avait plus d'un demi million d'habitants avec une fortune d'au moins 25 000 frs. et selon la statistique sur le sacrifice pour la défense nationale il y avait 100 000 personnes dont la fortune dépassait frs. 50 000;⁴ en 1934 il y avait plus de 4 millions et demi de livrets d'épargne et de dépôt, représentant une somme ronde de plus de 6 700 millions de frs. avec une moyenne de 1 500 frs.; la valeur des obligations de caisse atteignait à la fin de 1943, 3 830 millions de frs.; la valeur nominale des titres en circulation était de 22 milliards de frs.

La sécurité politique intérieure, la neutralité, la stabilité de la monnaie, ainsi que l'organisation très développée des banques suisses, jouissant d'une réputation mondiale, exercèrent d'ailleurs une grande attraction sur les *capitaux étrangers*. Leur afflux fut aussi encouragé par les impôts modérés dont la charge était avant la deuxième guerre mondiale beaucoup moins lourde en Suisse que dans d'autres pays.

II. L'utilisation et particulièrement l'exportation de capitaux.⁵

L'abondance des capitaux-argent a rendu possible à l'intérieur du pays:

⁴ Voir H. Böhi, page 93.

⁵ Cfr. les ouvrages de Theo Keller, de J. Landmann, de G. Bachmann et de P. Jaberg

1. de satisfaire les besoins de crédit à des taux modérés sur le marché monétaire et aussi sur celui des capitaux;

2. d'effectuer de grands investissements pour développer l'agriculture et le commerce, ainsi que pour perfectionner le réseau des routes et les moyens de communication.

En Suisse, l'organisation bancaire avait son origine dans les épargnes de l'artisanat, de l'industrie et du commerce, qui se sont développés très tôt. Ces dernières étaient donc en mesure d'effectuer des autofinancements et de conserver leur indépendance envers les banques. Par conséquent, on put éviter une évolution souvent critiquée telle qu'on la voit dans les pays pauvres en capitaux, p. ex. en Hongrie où, faute d'autres fonds disponibles, l'industrie fut créée et financée au moyen des capitaux — souvent étrangers — des banques lesquelles devinrent ainsi propriétaires ou contrôleurs d'une grande partie de l'industrie.

Les capitaux excédant les besoins du marché intérieur furent employés à l'étranger, placement non seulement utile mais aussi nécessaire pour contrebalancer par ses revenus une partie du déficit constant du commerce extérieur suisse. L'exportation de capitaux commença déjà très tôt; au XVII^{ème} siècle p. ex. les grandes villes suisses (Zurich etc.) la dirigèrent elles-mêmes, en vue d'influencer le taux interne d'intérêt.⁶ Puis le placement de capitaux s'orienta vers des buts très utiles à l'économie nationale, en aidant et encourageant l'industrie et l'exportation de ses produits. Le même but fut réalisé ensuite par les sociétés financières, dont le capital monta à la fin de la troisième décade du XX^{ème} siècle à 2 milliards et demi de francs. La holding convenait particulièrement à cette pénétration économique (Bally, Maggi, Brown Boveri, Motor-Columbus, Sulzer, Suchard etc.).

Plus tard on employa le *financement direct des exportations* en octroyant des crédits aux acheteurs étrangers des marchandises suisses. Finalement on exporta des capitaux pour des buts purement financiers et pour acheter des papiers-valeurs étrangers. Les banques suisses, comme intermédiaires professionnels, avec leurs relations excellentes, jouèrent dans cette activité un rôle déterminant.

Si l'on fait abstraction de l'acquisition directe des fortunes étrangères (meubles et immeubles) non incorporées dans des papier-valeurs, *les formes principales de l'exportation de capitaux* peuvent être résumées comme suit:

⁶ Voir Landmann, pages 389 sq.

1. Placement des emprunts étrangers sur le marché suisse
2. Crédits à court terme — accordés par les banques suisses à l'étranger — de nature financière ou d'ordre commercial pour aider le commerce extérieur.
3. Cotation et commerce des titres étrangers aux bourses suisses.
4. Investissement dans des entreprises étrangères par la reprise de paquets d'actions.

Pour illustrer l'importance des capitaux suisses exportés, il suffit de mentionner quelques chiffres.

Les crédits à court terme accordés par les grandes banques suisses à l'étranger atteignirent en 1929, 3 milliards et demi de frs.⁷ La valeur des titres des emprunts publics et des actions étrangères en possession suisse, avant la crise mondiale de 1931, fut estimée à plus de 6 milliards de frs. avec un rendement net annuel de 250 millions environ (déduction faite des intérêts payés sur les avoirs étrangers en Suisse).⁸

III. Le trafic financier avec la Hongrie jusqu'en 1931.

Jusqu'à la première guerre mondiale le placement de capitaux suisses en Hongrie fut favorisé par la sécurité et la confiance qui dominaient l'économie mondiale, et encouragé par l'habileté professionnelle et la sécurité des banques hongroises, généralement reconnues. La bonne réputation de la législation et des autorités judiciaires du pays ont également encouragé cette tendance.

A cette époque la valeur des titres étrangers en possession suisse fut estimée à plus 5 milliards de frs. Les titres hongrois en représentaient une partie remarquable. L'Etat hongrois figurait avec presque toutes ses émissions parmi les 23 états et Budapest était une des 12 villes dont les obligations étaient cotées officiellement aux bourses suisses.

Outre ces institutions publiques, les actions de quelques entreprises industrielles hongroises avaient un marché animé, spécialement à la bourse de Genève et des montants importants de lettres de gages émises par des banques de Budapest se trouvaient dans les mains de la population suisse.

⁷ Voir Theo Keller, page 298.

⁸ Voir G. Bachmann op. cit.

La première guerre mondiale, ses conséquences désavantageuses, les mauvaises expériences et les grosses pertes des créanciers étrangers interrompirent cette évolution favorable pour la durée d'une dizaine d'années.

Mais déjà en 1924, la Suisse participa à l'emprunt de 250 millions de couronnes d'or émis par l'Etat hongrois sous les auspices de la SDN. La tranche suisse de 30 millions de frs. ne fut pas entièrement couverte par les souscriptions publiques (il y manquait 10%). La reconstruction financière et économique de la Hongrie et de sa monnaie ont toutefois ranimé les rapports financiers des deux pays de telle sorte qu'en 1931 la Suisse possédait de nouveau d'importantes créances financières en Hongrie.

IV. La suspension de l'exportation de capitaux en raison de la crise mondiale.

L'aggravation de la crise économique mondiale en 1931 et la crainte que le libre transfert des devises serait éventuellement restreint a eu pour conséquence que:

1. la Suisse chercha à retirer ses capitaux placés à l'étranger; pour des raisons de liquidité les banques firent rentrer leurs créances à court terme; elles réalisèrent leurs portefeuilles d'effets et liquidèrent d'autres débiteurs étrangers;

2. le rapatriement des fonds causa une pléthore de capitaux en Suisse malgré le fait que l'afflux des capitaux étrangers s'arrêta en 1931;

3. l'émission des emprunts étrangers — une activité importante des banques suisses — fut soudainement suspendue.⁹

⁹ Voici les indications statistiques publiées par la BNS en 1944 sur les
Emissions publiques des obligations étrangères en Suisse:
(en millions de francs)

Années	Valeur d'émission	Conversion	Argent frais demandé au marché
1922	71	5	66
1923	63	19	44
1924	73	—	73 Hongrie 27
1925	71	20	51
1926	295	37	258
1927	225	7	218
1928	92	—	92
1929	110	—	110

Pour empêcher l'exportation indésirable des capitaux, la BNS conclut avec les banques un gentlemen's agreement, qui fut transformé au mois de janvier 1931 en une convention écrite. Avant de conclure une opération d'émission d'un emprunt étranger, les banques sont tenues d'en aviser chaque fois la BNS pour lui permettre, ainsi qu'aux départements fédéraux intéressés, soit de formuler en temps utile leurs objections éventuelles en raison de la situation du marché des capitaux ou de la politique de change, soit d'exprimer leurs desiderata quant aux avantages économiques ou politiques à réclamer pour la Suisse (XXème rapport de la BNS, page 35). En 1935 ce droit de la BNS fut réglé par la nouvelle loi sur les banques.

V. Les mesures coercitives prises par la Hongrie en 1931—1932.

Une très grande partie des capitaux suisses placés à l'étranger ne pouvait être retirée par suite des mesures restrictives prises par les pays débiteurs.

C'était le cas en Hongrie où le *contrôle des devises*, introduit dès juillet 1931, défendit tout paiement à l'étranger sans l'autorisation préalable de la BNH (v. p. 24).

Années	Valeur d'émission	Conversion	Argent frais demandé au marché	
1930	355	50	305	Hongrie 10
1931	198	95	103	Hongrie 10
1932	348	203	145	France 314
1933	38	39	1	(dont argent frais 111)
1934	230	224	6	
1935	—	—	—	
1936	—	—	—	
1937	262	69	193	
1938	111	46	65	
1939	229	240	11	
1940	—	—	—	
1941	—	—	—	
1942	—	—	—	
1943	—	—	—	

Comme il résulte de ces chiffres, dans les années critiques de 1930 et 1931, la Hongrie pouvait encore placer deux emprunts privés de 10 millions de francs chacun. Les dernières émissions considérables eurent lieu en 1932 et la plus grande partie de l'argent frais demandé au marché fut exporté en France; dans les deux années suivantes, il n'y eut guère que des conversions, en 1935 et 1936 les émissions étrangères cessèrent complètement; après la dévaluation du franc suisse en 1936, elles recommencèrent pour être interrompues une deuxième fois par la guerre (1939/45).

La BNH reçut le droit de refuser ou de permettre le paiement et le transfert en devises ou de donner une permission restreinte pour une partie des devises demandées. Aussi les paiements en pengös dépendaient-ils de la permission de la BNH, qui avait même droit d'accorder au débiteur hongrois un délai pour le paiement en pengös. En règle générale, les versements autorisés par la BNH devaient être effectués à un compte bloqué du créancier étranger, qui n'en put disposer qu'avec la permission de la BNH.

Le moratoire de transfert, entré en vigueur le 23 décembre 1931 soumit le service des dettes à long terme incorporées en titres (obligations et lettres de gage) à une réglementation spéciale. Il suspendit complètement le transfert à l'étranger, mais obligea d'autre part les débiteurs hongrois — à l'exception de l'état — de consigner en pengös les montants dus (pour amortissements et pour intérêts) auprès de la BNH, à un compte bloqué.

En ce qui concerne les débiteurs des emprunts hypothécaires qui servirent de base pour l'émission des obligations et des lettres de gage, ils durent également consigner leurs paiements en pengös à un compte bloqué, mais auprès de l'émetteur. Par décret du 18 février 1933, les débiteurs hypothécaires furent autorisés à suspendre tout remboursement et à verser un intérêt maximum de 5 % à la BNH. Les banques hypothécaires reçurent donc l'ordre de ne verser en pengös bloqués que 5 % d'intérêts aux détenteurs de lettres de gage. Les droits contractuels des porteurs ne furent cependant pas modifiés et restèrent réservés.

Forcé par la situation extrêmement difficile à la fin de l'année 1931 et qui nécessitait des décisions urgentes, le gouvernement hongrois se vit obligé de prendre les dites mesures unilatérales pour la défense de la monnaie hongroise.

Quant aux dettes titrées à long terme, elles ne se trouvaient pas concentrées dans les mains de quelques porteurs connus, mais étaient dispersées dans divers pays étrangers parmi des créanciers très nombreux dont la plupart ne disposait pas encore à cette époque d'une représentation organisée. Par conséquent la conclusion d'un arrangement avec les créanciers semblait pour le moment très difficile sinon impossible.

Une situation tout à fait différente existait à l'égard des crédits à court ou à moyen terme accordés par des banques étrangères aux banques, à l'industrie et au commerce hongrois. Vu le

cercle restreint de ces créanciers, les débiteurs étaient convaincus qu'un règlement contractuel du service de ces dettes était non seulement possible, mais aussi nécessaire pour sauvegarder la réputation et le crédit futur de l'économie hongroise.

Dans ce domaine, on se trouva d'ailleurs sur un chemin battu car on put se référer aux accords allemands de «Stillhalte» conclus le 23 août 1931 et le 23 janvier 1932. Ces accords furent préparés par les études que le comité d'experts nommé par les créanciers étrangers de l'Allemagne avait consacré à ces problèmes. Après les avoir discutés aux conférences de Londres (20—23 juillet 1931) et de Bâle (8—18 août 1931), le comité déclara dans le célèbre rapport rédigé par M. Layton que le fardeau énorme des dettes à court terme devait être considéré comme le point le plus faible de la situation financière de l'Allemagne, constatation qui contribuait à amener les créanciers à une prorogation contractuelle des dettes en question.

Les dispositions des accords allemands relatifs aux créances bancaires étrangères à court terme furent donc prises comme modèle pour les accords semblables en Hongrie.

Il faut souligner que les accords allemands et hongrois de Stillhalte représentèrent un type complètement nouveau d'accords financiers internationaux.

Ils prolongèrent les termes de paiement, diminuèrent le taux d'intérêt et réduisirent le remboursement du capital en le limitant à certains amortissements annuels obligatoires; ils exigèrent le consentement de la Banque Nationale à d'éventuels amortissements volontaires et modifièrent les contrats originaux à l'égard de la monnaie et du lieu de paiement.

Bien que ces modifications considérables apportées aux rapports contractuels des parties eussent leur origine dans un accord stipulé entre les groupes des créanciers et des débiteurs, il faut constater que l'accord n'eut pas le caractère d'un contrat privé restant dans le cadre du droit civil, parce que:

- a) il fut signé entre autres aussi par la Banque Nationale,
- b) les débiteurs s'obligèrent en vertu de la clause dite de «non discrimination» d'en appliquer les dispositions même envers les autres créanciers qui n'y ont point adhéré,
- c) l'observation de cette clause fut garantie par la Banque Nationale et
- d) les créanciers obtinrent dans l'accord la promesse que le gouvernement décréterait les mesures nécessaires à assurer l'exécution de l'accord.

Afin de pouvoir conclure valablement des accords d'un tel contenu et pour en assurer l'exécution à l'aide des mesures et des organes du droit public, on avait besoin d'une base légale spéciale. En Hongrie elle fut donnée par les ordonnances 637/1931 ME et 1600/1932 ME (déjà mentionnées à la page 21 et 25) qui créèrent la *Commission des crédits étrangers* ayant la destination de régler certaines dettes à court terme contractées avec des banques étrangères avant le 21 novembre 1931 pour une durée maximum de dix années. La réglementation de ces dettes — soit par paiement, soit par une mesure quelconque — fut subordonnée au consentement de la commission.

Les ordonnances se réfèrent aux catégories suivantes de débiteurs hongrois:

- a) comitats, villes et communes; usines (entreprises) dont la propriété, de même que personnes juridiques et corporations légales dont seulement l'administration appartient à l'état, aux villes ou aux communes;
- b) banques et entreprises industrielles ou commerciales inscrites au registre de commerce.

En ce qui concerne les dettes de la deuxième catégorie, la commission est investie du droit de conclure avec les créanciers étrangers ou avec leurs représentants des conventions globales (ce sont les accords de Stillhalte).

Comme nous l'avons déjà relevé (v. p. 26), les deux premiers accords hongrois de prorogation conclus en mars et en novembre 1932 se référèrent seulement aux banques créancières anglaises et américaines avec lesquelles ils furent renouvelés d'année en année jusqu'en 1937. Toutefois, par suite de la clause dite de »non-discrimination« les débiteurs et aussi la BNH comme signataires des accords, durent traiter tous les créanciers étrangers de la même façon. Par conséquent, on appliqua les dispositions des accords aussi à l'égard des banques suisses, qui se sont déclarées disposées à signer en 1933 le troisième accord hongrois de prorogation (p. 28) mais le dénoncèrent après six mois sans participer au quatrième (1934) et au cinquième (1935) accords. (v. p. 31 et 32).

Les banques suisses ont de nouveau adhéré, au côté des banques françaises et hollandaises, au sixième accord de prorogation hongrois pour 1936, signé le 4 août 1936 (v. p. 35). Comme en vertu de l'accord précédent, les intérêts étaient payés en pengös dont la négociation entraînait une perte de 40 à 60 %,

les créanciers avaient droit à un remboursement annuel du capital de 3 %, effectué également en pengös. D'après les investigations de la BNS,¹⁰ les créances suisses réglées par cet accord s'élevaient à 95 millions de francs en décembre 1937.

En ce qui concerne les banques créancières suisses, c'est donc la somme de 90 millions de francs qui fut soumise au septième accord de prorogation conclu le 15 juillet à Londres (voir page 185).

VI. La transformation des mesures monétaires défensives en moyens offensifs.

Au début, la Hongrie recourait aux mesures susmentionnées pour empêcher le déflux des devises, dont elle ne possédait que des réserves minimes. Ne voulant pas reconnaître officiellement la dépréciation effective de sa monnaie et persévérant dans la fiction du pengö-or, elle voulut défendre le pouvoir d'achat du pengö par l'introduction du contrôle des devises. Néanmoins, elle essaya plus tard de tirer avantage de sa détresse en utilisant les restrictions destinées originairement à la défense comme arme offensive:

1. *dans la politique commerciale* de telle manière que l'attribution des devises fut limitée aux importations indispensables et, d'autre part, des exportations additionnelles furent subventionnées par les sacrifices que les créanciers financiers étrangers étaient disposés à supporter afin d'obtenir un transfert immédiat de leurs avoirs bloqués;

2. pour des investissements opérés

- a) par des institutions publiques (l'état, les municipalités, les chemins de fer de l'état) faisant usage des crédits obtenus de la Caisse des Créances Etrangères et

- b) par les créanciers étrangers, autorisés par les accords de prorogation ou par les permissions spéciales de la BNH à placer leurs avoirs bloqués en Hongrie;

3. *dans la politique budgétaire* pour diminuer les dépenses de l'état qui — à l'exception de l'emprunt de la SDN — n'effectuait le service des dettes étrangères que par la consignation des bons de trésor;

4. *pour l'encouragement du tourisme* par la libération partielle des avoirs gelés au paiement des frais de voyage;

¹⁰ Voir le rapport de la BNS sur l'année 1937, page 21.

5. *pour la diminution de l'endettement étranger* par le versement de sommes réduites en devises transférables aux créanciers prêts à accepter un tel paiement partiel comme règlement définitif de leurs créances.

Les facteurs les plus essentiels de ce système étaient les comptes bloqués et tout transfert en faveur des créanciers étrangers à titre financier dépendirent des conditions posées par la BNH à la libération de ces comptes.

VII. Les diverses périodes des relations financières hungaro-suisse en 1932—1944.

Depuis l'introduction en juillet 1931, du contrôle des devises, la réglementation du service des dettes financières hongroises a subi de nombreuses modifications.

1. Jusqu'à la conclusion du 2ème accord de clearing du 7 février 1934, les créanciers suisses étaient exclus du clearing et ne recevaient que des pengös bloqués, dont l'utilisation était soumise à des conditions très graves.

2. *Dans la deuxième période (1934—15 juillet 1937)*, leur situation fut allégée par le fait qu'une partie de la contrevaletur des livraisons de blé hongrois fut réservée au transfert des pengös bloqués sus-mentionnés.

3. *La troisième période (15 juillet 1937—15 octobre 1940)* fut dominée par l'accord de Londres assurant en devises libes un transfert partiel du service des dettes.

4. *Pendant la quatrième période*, qui comprend quatre années, (à partir de novembre 1940 jusqu'à novembre 1944), l'accord financier de décembre 1940 fut en vigueur, conservant — avec des modifications peu importantes — les stipulations de l'accord de Londres.

5. A fin octobre 1944, les relations des deux pays furent interrompues et même un blocage des avoirs hongrois et des paiements fut décrété par l'arrêté du CF du 20 décembre 1944.

VIII. Les possibilités de transfert en 1932—1933 (première période).

Vu l'importance des capitaux suisses engagés à l'étranger, dont le montant était incomparablement supérieur aux arriérés modestes résultant du commerce de marchandises, la finance

suisse espérait que ses intérêts seraient sauvegardés dans les accords de clearing par l'application du nouveau système au paiement des créances financières. Cette solution semblait d'autant plus justifiée que la Suisse n'empêchait pas le reflux des capitaux étrangers aux pays qui avaient bloqué leur trafic de paiements; en effet ce n'est qu'en 1940, qu'elle décréta le premier blocage de ce genre contre les pays occupés par les troupes allemandes (arrêté du CF du 6 juillet 1940).

Le problème primordial des années 1931 et 1932 en Suisse était cependant la lutte contre le chômage par la protection des industries indigènes et du commerce d'exportation. Les premières conventions furent donc limitées aux paiements afférents à l'échange des marchandises et l'on aurait été content si le clearing avait pu assurer l'acquittement des anciennes dettes commerciales et la continuation des exportations dans une mesure restreinte.

Dans ces circonstances, les créanciers suisses, désireux de transférer ou utiliser leurs avoirs placés en Hongrie, n'avaient qu'un choix: faire usage des possibilités sporadiques que le système hongrois de contrôle des devises avait laissé ouvertes à cet effet.

Examinant ce système avec les yeux des créanciers, il nous présente le tableau suivant:

Depuis la fin de l'année 1931 le service des dettes étrangères s'effectuait par des *versements opérés en pengös en faveur des comptes bloqués des créanciers*, qui n'en pouvaient disposer qu'avec l'autorisation de la BNH. Il y eut toutefois deux exceptions: L'emprunt émis en 1924 sous les auspices de la SDN et les crédits accordés à la BNH en 1931 par la BRI et par quelques banques d'émission. Le service de ces dettes était maintenu en devises, mais à partir de 1934, les intérêts transférés furent réduits à $3\frac{3}{4}\%$ et à 1% respectivement.

Quant à l'Etat Hongrois, il versa à la Caisse des créanciers étrangers en pengös bloqués les intérêts des billets et des bons du trésor émis en 1930 et 1931, ainsi que les amortissements dus au fonds d'obligation du Chemin de fer Danube-Save-Adria; pour toutes les autres dettes extérieures, l'Etat déposa à la Caisse des bons de trésor correspondant aux montants du service régulier.

Les débiteurs des obligations et des lettres de gages étaient tenus de verser en pengös à la Caisse des créances étrangères un intérêt minimum de 5% , les amortissements étant supendus.

Sur les dettes à court terme, soumises aux accords de prorogation, seuls les intérêts réduits contractuellement furent acquittés par des versements en pengös.

Le droit des autres créanciers de demander des versements en pengös bloqués dépendit entièrement de l'autorisation de la BNH.

En ce qui concerne le transfert, pour une partie des pengös bloqués versés en faveur des créanciers étrangers, surtout pour les montants consignés en vertu des accords de prorogation, la BNH donnait la permission de les convertir et de les transférer en devises. Le transfert comportait des pertes considérables pour le créancier parce que les devises provenant des exportations additionnelles, du tourisme ou de transactions spéciales lui étaient vendues à un cours de change très élevé. A l'égard des autres catégories de ces avoirs, la possibilité de leur utilisation était limitée à la Hongrie même.

Les créanciers subirent ainsi deux sortes de préjudices qui résultaient:

1. de la réduction et de la prorogation éventuelle des intérêts et des amortissements payables en pengös bloqués et
2. de la contrainte:
 - a) d'employer en Hongrie les avoirs bloqués à des investissements — achat de titres, de bien mobiliers ou immeubles — ou aux frais de voyage,
 - b) ou de les faire transférer avec une perte de 40—60 % par les voies susmentionnées.

IX. La seconde période. Participation à la contrevaieur des livraisons de blé en 1934—1937.

Parmi les possibilités d'un transfert au moins partiel des créances financières, les exportations additionnelles et les transactions de compensation jouaient le rôle le plus important. Du côté hongrois, elles jouissaient d'un traitement de faveur, à cause des avantages que la politique commerciale de la Hongrie pouvait se procurer par des transactions de ce genre.

Quant aux créanciers suisses d'ordre financier, l'amélioration de leurs chances de transfert dépendit en premier lieu de l'augmentation des exportations hongroises vers la Suisse. Mais il était extrêmement difficile d'y aboutir par des arrangements privés sporadiques limités aux cas individuels.

Il aurait été indiqué que la Confédération les protégeât par un règlement général et systématique visant deux buts:

1. une modification de l'accord de clearing qui admettrait les créanciers financiers à la compensation collective en leur permettant de participer aux sommes versées à la BNS par les importateurs suisses;

2. une augmentation considérable des fonds du clearing au moyen d'importations de grande envergure.

Les autorités suisses étaient toute prêtes à procéder dans ce sens. Elles ont reconnu que les grosses créances financières gelées dans les pays contrôlant le trafic des paiements impliquent la perte d'un des plus importants postes actifs de la balance des paiements.

L'autorisation extraordinaire du CF de prendre des mesures économiques contre l'étranger fut donc étendue à la défense des intérêts de la balance des paiements, c'est-à-dire à la protection du trafic financier et du tourisme (arrêté du 14 octobre 1933).

Aussi l'importation de grandes quantités de blé hongrois fut-elle envisagée.

On fit tous les efforts possibles afin de pouvoir assurer, dans les accords de clearing, aux créanciers financiers une participation soit selon des pourcents, comme dans l'accord avec la Roumanie qui leur attribua 10% des sommes versées au clearing, soit subsidiairement, comme dans d'accord avec la Yougoslavie, selon lequel le solde restant après le règlement des avoirs suisses commerciaux était réservé à ces créances.

Malheureusement, la Hongrie — craignant la diminution sensible des devises échangeables garanties par l'accord de clearing — s'opposa à la suggestion que les créances financières y soient admises. Elle ne consentit qu'à une concession transitoire, soit à ce que les paiements résultant de l'achat de 7 000 wagons de blé, livraisons conclues en automne 1933 dans les deux premiers accords y relatifs, soient entièrement destinés au règlement des anciennes créances commerciales des exportateurs suisses. C'était une stipulation très avantageuse pour le fonctionnement du clearing, parce qu'elle éliminait les arriérés commerciaux, mais en même temps elle empêchait la participation des créanciers financiers aux résultats de transactions sur le blé.

Lors de la conclusion du 2ème accord de clearing en février 1934, on réussit finalement à arriver à un arrangement de principe, selon lequel une partie de la contre-valeur des livraisons

futures de blé serait utilisée dans le cadre du clearing en faveur des créanciers financiers (cfr. p. 105).

Depuis cette date, les questions financières firent un des sujets habituels des négociations économiques entre les deux pays. La collaboration des porteurs de créances financières avec les exportateurs suisses s'avéra très utile, surtout en ce qui concerne les affaires de compensation directe où les difficultés résultant du niveau trop élevé des prix hongrois furent souvent surmontée par leurs sacrifices.

Les accords de blé ont assuré aux créanciers financiers le transfert d'une partie des pengös bloqués consignés en leur faveur pendant les quatre années 1934—1937; ils reçurent 10,8 millions de francs en chiffre rond (v. annexe I.).

X.—XI. Les principes et le contenu de l'accord de Londres du 15 juillet 1937.

Vu la tendance ascendante de la conjoncture en Hongrie depuis la fin de 1935, les créanciers suisses s'attendaient à un changement favorable de leur traitement. Lorsque le gouvernement hongrois décréta le 22 janvier 1936 l'enregistrement des valeurs mobilières hongroises cotées à l'étranger, détenues par des porteurs résidant en Hongrie (v. p. 35), cette mesure, ne visant que la répression de l'importation clandestine de papiers-valeurs, fut considérée en Suisse comme permettant d'espérer que la date s'approchait où le gouvernement hongrois estimerait opportun de donner suite aux demandes présentées à maintes reprises durant plus de cinq ans en vue d'un règlement des difficultés créées par le moratoire des transferts (XXIVème rapport de l'Association suisse des banquiers).

Pourtant il s'écoula encore une année et demie jusqu'au moment où le gouvernement hongrois présenta, en juin 1937, l'offre de Londres remplaçant le système en vigueur par un nouveau règlement complètement différent.

Comme nous l'avons relevé à la page 37, l'offre se basait sur l'amélioration de la situation économique, financière et monétaire de la Hongrie ainsi que sur le fait qu'au cours des six années dernières, la somme des dettes extérieures avait diminué de 4 300 à 1 950 millions de pengös.

Vis-à-vis des pays ayant introduit eux-mêmes le contrôle de la monnaie, on maintint provisoirement le système actuel basé sur des accords de paiements conclus avec les états respectifs.

En vertu de ces accords, la possibilité du transfert des pengös bloqués fut soumise à la condition que les paiements afférents aux créances financières puissent être compensés mutuellement entre les deux pays contractants. La quantité de devises contrôlées nécessaires au maintien de ce service fut estimée à une somme annuelle de 8 millions de pengös-or environ.

A l'égard des pays sans contrôle de changes, la Hongrie se décida à offrir une reprise partielle du transfert en devises.

Cette offre reposa sur les considérations suivantes:

1. On voulut libérer les créanciers de l'incertitude et des difficultés en leur offrant, pour la durée de trois ans, des paiements de devises librement convertibles sans les obliger à chercher eux-mêmes les méthodes et les voies du transfert dans chaque cas individuel.

2. Afin de pouvoir assurer aux créanciers ces deux grands avantages il fallut tenir compte du montant des dettes en question évalué à 1750 millions de pengös or c.à.d. à presque 90% du total des engagements extérieurs.¹¹ En outre on dut prendre en considération le fait que les possibilités réelles de transfert étaient limitées.

3. Il fut donc inévitable de réduire les amortissements et les intérêts contractuels à un chiffre correspondant à la capacité de transfert, qu'on estima à une somme annuelle de 45 millions de pengös-or environ représentant 2¹/₂% du capital total des dettes soumises à la réglementation nouvelle.

4. La durée de l'arrangement envisagé se basa sur la présumption que les possibilités actuelles d'obtenir les devises nécessaires subsistaient au moins pendant deux ou trois années; l'offre s'étendit donc sur une période de trois ans; après l'expiration de ce délai, la prolongation dépendrait d'un examen ultérieur de la situation financière du pays.

5. Les devises destinées au transfert devraient être fournies en premier lieu par des exportations additionnelles protégées par des primes considérables.

¹¹ La somme des *dettes à long terme* se chiffra à 869 millions de pengös, dont 379 de l'état et 490 d'autres débiteurs, tandis que les *dettes à court terme* figurèrent avec 881 millions dont 219 de l'état, 246 tombant sous les accords de prorogation, 170 relatifs à d'autres dettes contractées avant la crise et 246 représentant les intérêts échus et non-transférés, ainsi que les autres engagements établis après l'introduction du contrôle des devises. L'endettement de l'état atteignit donc presque 600 (379 + 219) millions de pengös.

6. La couverture des primes d'exportation serait à la charge des débiteurs hongrois qui seraient obligés de verser en pengös des montants dont la contrevaletur en devises calculée au taux officiel de change dépasserait de 60 à 70 % les sommes transférées aux créanciers en devises.

7. Pour accélérer le remboursement du capital emprunté, on ne réserve aux intérêts qu'un quotient minime en prescrivant:

- a) que la partie prépondérante des montants transférés serait destinée aux amortissements et
- b) que le remboursement des titres serait effectué, autant que possible, par des rachats opérés sur le marché libre où le cours de ces titres était considérablement inférieur à leur valeur nominale.

8. Quant à l'emprunt de la SDN et aux dettes de la BNH contractées dans la phase la plus critique de la crise, on leur accorda un traitement préférentiel qui fut étendu dans une mesure très limitée aux billets et aux bons du Trésor émis en 1930 et 1931.

9. En ce qui concerne les autres dettes publiques, l'Etat n'a offert que des paiements réduits, étant donné que malgré un allégement considérable, sa position financière ne cessa d'être difficile.

10. Les paiements offerts seront effectués par la Caisse des Créances Etrangères (administrée par la BNH), à condition que le débiteur ait versé en pengös le montant total prévu par les décrets y relatifs. Elle emploie les pengös à l'achat des devises provenant des exportations additionnelles et du tourisme. L'activité de la Caisse ne comprend pas le service de l'emprunt de la SDN et des dettes de la BNH, dont l'administration et la charge appartiennent exclusivement à la BNH.

Conformément à ces considérations le Gouvernement hongrois et la BNH ont élaboré et présenté à Londres aux organisations des créanciers les offres relatives aux diverses catégories des dettes étrangères. Les offres furent acceptées au cours des négociations qui eurent lieu au début de juillet 1937. Le nouveau régime au sujet du service des dettes extérieures est contenu dans plusieurs arrangements, dont l'ensemble est connu sous le nom d'accord de Londres.

1. Un règlement définitif fut conclu à l'égard de *l'emprunt de la SDN*. A partir du 1er janvier 1938, le taux d'intérêt sera ré-

duit de $7\frac{1}{2}$ et 7 % à $4\frac{1}{2}$ et $4\frac{1}{5}$ % respectivement, les coupons échus avant cette date, pour lesquels on n'avait payé que la moitié des intérêts contractuels, sont considérés comme réglés par ces versements. Une somme annuelle invariable correspondant à 1 % du capital actuel sera affectée en devises livres aux amortissements, dont l'étendue augmentera continuellement parce que les montants qu'on pourra économiser à titre d'intérêts par suite de la diminution graduelle du capital, devront être utilisés au même but. Le remboursement sera opéré par le rachat des obligations sur le marché ou bien par le paiement de la valeur nominale des titres tirés au sort, si leur cours est au-dessus du pair.

2. *Pour les billets et les bons du Trésor émis en 1930 et 1931*, l'Etat s'est obligé à verser en devises un montant annuel de 3 %, dont la moitié à titre d'intérêts et le reste afin d'amortir le capital par le rachat des effets offerts aux prix les plus bas, en se réservant toutefois le droit de refuser les effets offerts à un prix dépassant 45 % de la valeur nominale.

3. *D'après les dettes à long terme sous forme de titres, contractées par des municipalités, des corporations ecclésiastiques et par certains débiteurs privés hongrois* (énumérés dans l'annexe XIII), en tant qu'elles sont libellées en monnaies étrangères et que les titres respectifs n'ont pas été estampillés et consignés comme propriété hongroise, la Caisse payera aux porteurs étrangers de ces titres en devises étrangères librement convertibles, en règlement intégral des coupons échouant durant la période de l'offre et contre remise de ces coupons, le montant suivant:

- a) $1\frac{1}{2}$ % l'an, quand le taux d'intérêt contractuel ne dépasse pas 4 % l'an,
- b) $1\frac{5}{8}$ % l'an, quand le taux d'intérêt contractuel dépasse 4 % l'an, sans dépasser cependant $4\frac{1}{2}$ %,
- c) $1\frac{3}{4}$ % l'an quand le taux d'intérêt contractuel dépasse $4\frac{1}{2}$ % l'an.

Les paiements susmentionnés ne seront effectués que dans le cas où le débiteur aura déposé auprès de la Caisse le montant total en pengös prévu par les décrets ayant trait au moratoire de transfert; au cas où le débiteur aurait effectué un dépôt partiel seulement, les paiements susmentionnés seront réduits proportionnellement.

Les coupons appartenant à des porteurs étrangers désirant obtenir des devises étrangères sous le régime de l'offre doivent

parvenir à la Caisse dans les 180 jours à partir de la date d'échéance des coupons.

Dans les trois mois, à partir de la date de l'échéance des coupons, les porteurs étrangers (autres que des firmes ou des corporations) ou les membres de leur famille auront le droit d'obtenir en Hongrie, au lieu de devises étrangères, dans les limites établies par la BNH, les montants en pengös déposés par le débiteur.

Les montants en pengös déposés par les débiteurs auprès de la Caisse et non exigés par les porteurs étrangers dans les six, respectivement trois, mois susmentionnés resteront bloqués auprès de la Caisse et pourront être placés par elle, durant les trois ans auxquels se rapporte l'accord, en des bons de Trésor hongrois ou en d'autres valeurs mobilières ne portant pas d'intérêt.

4. La catégorie la plus importante des dettes à court terme, dont nous avons parlé à la page 175, fut réglée par le *septième accord de Stillhalte* stipulant une prorogation d'un an, mais garantissant en même temps la prorogation de ce délai pour deux années ultérieures. La Caisse est obligée de transférer en devises une annuité correspondant à $5\frac{1}{4}\%$, dont 1% pour les intérêts et le reste pour l'amortissement du capital. L'annuité et les intérêts des dettes contractées par l'industrie et le commerce sans la garantie des banques hongroises, sont majorés de $\frac{1}{4}\%$ ($=5\frac{1}{2}\%$ et $1\frac{1}{4}\%$). Etant donné que l'annuité est invariable et calculée sur la dette existant en date du 15 juillet 1937, tandis que les intérêts (1% et $1\frac{1}{4}\%$) sont dûs d'après le reste continuellement décroissant de la dette, il s'agit d'un remboursement progressif. Les versements des débiteurs hongrois déterminés en pengös par la BNH sur la base de la somme due en date du 15 juillet 1937, furent fixés à $8\frac{3}{4}\%$ et $9\frac{1}{6}\%$ respectivement. Ce grand écart est motivé par nécessité de couvrir par ces paiements les frais d'acquisition des devises pour le transfert, c. à. d. non seulement le prix calculé au taux officiel, mais aussi les coûts additionnels (primes d'exportation) de même que la commission de la Caisse.

Les engagements à court terme contractés par les entreprises de l'État ou des municipalités et par les villes formaient une *catégorie spéciale des dettes soumises à la «Stillhalte»*. Ici l'annuité est réduite; en conformité avec la distinction faite ci-dessus, elle ne se monte qu'à $3\frac{1}{4}\%$ et $3\frac{1}{2}\%$, dont 1 et $1\frac{1}{4}\%$ respectivement sont destinés au paiement des intérêts et le reste au remboursement du capital.

5. *En ce qui concerne la BNH elle a aussi obtenu de ses créanciers une prorogation de trois ans, durant lesquels elle continue de payer 1 % à titre d'intérêts et d'effectuer des remboursements en devises.*

6. *A l'égard des dettes, dont la réglementation contractuelle fut empêchée par le manque d'une représentation des créanciers ou par d'autres obstacles, la BNH établit les dispositions sur les paiements des débiteurs et sur les modalités de leur conversion et transfert en devises.*

7. *Il faut ajouter qu'enfin, on a également réussi à conclure des arrangements pour trois années à l'égard de la plupart des autres dettes de l'état. En règle générale le taux d'intérêt fut fixé à 1 % ou (s'il s'agit d'une monnaie contrôlée) à 1½ % et les rentes annuelles furent réduites à un quart de la somme originale. En ce qui concerne le service des obligations de la Caisse commune, on établit des arrangements prévoyant le paiement des sommes globales annuelles.*

XII. La troisième période. Transfert partiel en devises au cours des années 1937—1940.

Dans les relations hungaro-suisses, les stipulations de Londres furent appliquées aux dettes à long terme à partir du 16 juillet 1937 jusqu'au 15 octobre 1940, de même qu'aux dettes à court terme (à partir du 1er août 1937 jusqu'au 31 octobre 1940).

Tout en reconnaissant les avantages du nouveau règlement vis-à-vis de la situation précédente, les créanciers suisses ont remarqué que l'accord de Londres laissait en souffrance une partie des créances financières suisses. C'est ainsi qu'aucun règlement n'était prévu pour *les coupons non payés* depuis le moratoire hongrois de 1931 jusqu'au premier août 1937 des titres des emprunts extérieurs. La contrevaletur de ces coupons demeurait bloquée en Hongrie, sans possibilité d'utilisation. D'autre part le service des *obligations* et des *actions* hongroises libellées en pengös, détenues par des porteurs suisses, n'était pas non plus repris. Quant aux détenteurs des obligations de la Ville de Budapest, l'accord de Londres ne concéda que les intérêts de 1½ % et 1⅝ % offerts généralement à ce groupe de créanciers, et ne tint pas compte des assurances données en son temps au sujet d'un traitement privilégié. (La question contestée de savoir si l'emprunt 4½ % de 1914 libellé en cinq monnaies différentes était un emprunt-or fut décidée le 22 octobre 1937 par un tribunal arbitral en Suisse dans le sens négatif, précisant que les obligations

avaient seulement le droit au paiement du capital et des intérêts échus dans la monnaie qui, au jour de l'échéance serait la plus favorable aux porteurs d'obligation; cette monnaie était à ce moment le florin hollandais).

En mars 1939, la décision de la Caisse des Créances Etrangères remédia à une partie de ces réclamations en permettant le transfert partiel des dividendes, ainsi que des intérêts résultant des obligations libellées en pengös.

XIII. La quatrième période. L'accord financier de décembre 1940.

L'accord de Londres était une convention multilatérale réglant le service de la partie prépondérante des dettes financières de la Hongrie à l'égard de tous les créanciers étrangers adhérant à l'accord. Comme nous l'avons vu, en automne 1940, la guerre a rendu impossible le maintien de cette réglementation générale. Elle fut remplacée par une série d'accords bilatéraux conclus séparément avec les pays créanciers respectifs ou bien, à défaut de tels accords, substituée par des mesures prises unilatéralement (v. p. 42—43).

Quant à la Suisse, un accord financier fut signé en décembre 1940 sur la base d'une déclaration de la Caisse des Créances Etrangères informant les créanciers suisses qu'elle était disposée à maintenir après le 31 juillet 1940 l'offre hongroise faite à Londres en juillet 1937.

L'offre prévoit le règlement suivant:

<i>Créances en titres</i>	<i>Taux de transfert</i>
1. Emprunt du Royaume de Hongrie 1924 (Emprunt de la SDN) tranches suisse, anglaise, hollandaise et américaine	4½ % l'an *
tranche italienne	4,2 % l'an *
(* plus 1 % d'amortissement)	
2. Bons de Caisse 6 % du Royaume de Hongrie 1929	1 % l'an
3. Emprunt 6½ % de l'Etat Hongrois 1924, libellé en francs français	1 % l'an
4. Emprunt 6 % de l'Etat Hongrois 1925, libellé en francs français	1 % l'an
5. Autres emprunts-obligataires à long terme, libellés en monnaies étrangères	(voir l'annexe XIII)
6. Obligations à long terme libellés en pengös	1½—1⅝ % et 1¾ %
en conformité avec la distinction faite à la page 184.	
7. Acitons de sociétés hongroises	Le transfert des dividendes s'effectue au cours officiel coté à Budapest augmenté d'un agio de 300 %.

Créances des banques à court terme soumises aux accords de prorogation

8. Ici le taux des amortissements annuels obligatoires fut réduit de 4% à 2% tandis qu'à l'égard des autres créances les conditions de l'accord de Londres furent maintenues.

Autres créances

Taux de transfert

9. Emprunt en compte courant du Gouvernement Hongrois, de 1930 1 % l'an
plus 1 % d'amortissement
10. Créances financières à court terme qui ne tombent pas sous les accords de «Stillhalte» 1 % l'an
11. Les autres créances individuelles à court terme seront examinées au point de vue de leur droit au transfert, par l'Association Suisse des Banquiers, d'entente avec l'OSC en s'appuyant sur une liste établie par la Caisse sur la base des expériences faites pendant les trois dernières années. Pour autant que le droit au transfert aura été établi, le service des créances s'effectuera directement par une des banques hongroises autorisées. Les créances pour lesquelles aucun paiement en devises libes n'a été effectué pendant la période 1937/40, ne peuvent être reconnues comme ayant droit au transfert qu'avec l'autorisation de la Caisse.

Par contre les valeurs dites de la «Caisse Commune» ne tombent pas sous l'accord, à savoir:

Rentes hongroises: 4 % or — 4 % 1910 — 4½ % 1913 — rente hongroise amortissable 4½ % 1914 et l'emprunt hongrois 3 % or 1895 (Portes de fer).

Le régime de transfert était valable pour une année à partir du 16 octobre pour les dettes soumises à la «Stillhalte» et, à partir du 1er octobre 1940, pour les dettes à longue échéance.

En vue d'établir la preuve de la *priorité suisse* — pour laquelle le jour-critère du 5 mars 1941 avait été convenu quant aux créances en titres — on institua un système d'affidavits pouvant être établis par certaines banques suisses spécialement désignées. La Banque commerciale de Bâle, agissant comme office central pour le service des titres hongrois, établit sur la base des déclarations les listes numériques des obligations et des actions hongroises de propriété suisse, dont les coupons pouvaient être encaissés en Suisse à partir du 7 juin 1941.

XIV. Les trois prorogations de l'accord financier jusqu'au 1er novembre 1944.

Le 11 octobre 1941 l'accord de décembre 1940 fut prolongé pour une année avec trois modifications. Le taux originaire de

$4\frac{1}{4}$ des amortissements sur les dettes soumises à l'accord de Stillhalte fut rétabli. Le paiement total annuel se chiffre à $4\frac{1}{2}$ % et $5\frac{1}{2}$ % calculé d'après la dette telle qu'elle exista en date du 15 juillet 1937, tandis que le taux d'intérêts (1 et $1\frac{1}{4}$ %) s'applique à la dette réduite, ce qui comporte une augmentation constante de la quote-part destinée à l'amortissement du capital; par conséquent le remboursement est supérieur aux $4\frac{1}{4}$ % calculés d'après le montant originaire de la dette.

Le paiement total annuel de 3 % sur les billets et les bons du Trésor émis en 1930 et 1931 resta invariable, mais la quote-part affectée à l'amortissement fut augmentée par la réduction des intérêts de $1\frac{1}{2}$ % à 1 %. Ici, le taux effectif de l'amortissement est encore considérablement plus élevé, car le remboursement contractuel est opéré par voie de rachat sur le marché, à des prix inférieurs à la valeur nominale. Il faut remarquer que le fardeau des versements effectués par les débiteurs hongrois en pengös est très lourd, parce qu'au lieu de la prime normale du franc suisse — réduite en novembre 1940 de 53 % à $22\frac{1}{2}$ % — les débiteurs à court terme doivent payer une prime de $66\frac{1}{2}$ %.

L'accord contient une clause résolutoire en vertu de laquelle la BNH a le droit de suspendre les transferts à partir du 30 avril 1942 si le trafic de marchandises entre les deux pays jusqu'au 30 mars 1942 ne présente pas le solde actif prévu en faveur de la Hongrie.

En automne 1942, l'accord de transfert fut prorogé pour une année; une dernière prorogation analogue fut convenue en automne 1943 jusqu'à la fin octobre 1944. La clause résolutoire fut insérée dans ces accords comme dans le précédent, mais la BNH ne fit pas usage de son droit et les transferts furent effectués ponctuellement.

XV. La suspension des transferts (cinquième période).

La BNH offrit de continuer à effectuer sur la base antérieure le service des intérêts des créances financières suisses pour les échéances courant du 1er novembre 1944 au 31 décembre 1944. Malheureusement les événements de la guerre ne permirent pas la mise en vigueur de cet accord, de sorte que le service des dettes hongroises resta en souffrance.

XVI. Conclusions.

Le montant des dettes hongroises à court terme soumises à la Stillhalte et non réglé à la fin de 1944 peut être évalué à

65 millions de francs environ si l'on prend en considération les amortissements effectués depuis la fin de 1937, époque à laquelle leur somme fut estimée par la BNS à 90 millions de francs (voir page 176).

A défaut de chiffres publiés, nous ne sommes pas en mesure de donner des précisions sur les autres catégories des dettes hongroises, mais il n'y a aucun doute que la plupart de ces avoirs demeura également impayée.

Les pertes énormes que les créanciers suisses subirent dans une série de pays débiteurs en 1931—1945 donnèrent naissance à de graves critiques envers les accords de clearing et contre l'exportation de capitaux en général.

A l'égard des accords de paiements, les reproches des cercles financiers suisse (v. p. 205—206) ne manquent pas de fondement. Il est vrai, que «les transferts financiers furent relégués à l'arrière-plan et c'est à cette occasion que fut lancé le fameux slogan «le travail passe avant le capital». Ce fut une attitude injuste, car la plupart des avoirs suisses à l'étranger proviennent soit d'un excédent de prestations suisses envers l'étranger, soit d'exportation de capitaux qui ont, à un moment donné, contribué à vivifier le marché suisse du travail sous forme d'exportations accrues.¹²

D'autre part, il est compréhensible que le besoin immédiat de créer des occasions de travail en favorisant les exportations dut l'emporter sur les intérêts d'ordre financier. En ce qui concerne la Hongrie, il ne faut pas oublier les livraisons de blé faites en vue de faciliter le transfert des revenus et des amortissements dus après les capitaux suisse et, d'autre part, que la Suisse était pour ainsi dire le seul pays envers lequel le service contractuel des dettes avait été maintenu jusqu'à l'écroulement. Même les paiements afférents au dernier trimestre de 1944 — soit 2 millions de francs suisses environ — furent effectués en septembre 1946 après la reprise des relations commerciales. Lors de la conclusion d'un nouvel accord commercial et de paiements, signé le 27 avril 1946, «la délégation hongroise a fait une déclaration en vertu de laquelle le gouvernement hongrois reconnaît en principe les créances financières suisses. Vu la situation monétaire de la Hongrie, il n'a toutefois pas été possible de trouver dès maintenant une solution au transfert des revenus de capitaux. Des pourparlers auront lieu à ce sujet au début de 1947. En revanche, les sommes échues dans le dernier trimestre de 1944, et au sujet

¹² Bulletin de la Société de banque suisse du juillet 1946.

desquelles les deux pays sont déjà parvenus à une entente de principe, pourront être admises au transfert.»¹⁴

Quant à l'exportation des capitaux, parfois tant décriée, elle «est une nécessité pour la Suisse, aussi bien au point de vue économique que monétaire. En leur qualité de facteurs de la balance des paiements, les placements à l'étranger constituent un élément indispensable dans les échanges économiques de la Suisse avec l'extérieur et si on les restreint, les exportations et par conséquent les possibilités de travail en sont affectées en Suisse plus qu'ailleurs, puisque ce pays vit en grande partie de ses exportations. Ceci a été confirmé par l'évolution récente des relations extérieures qui a obligé la Confédération à effectuer elle-même après la guerre des exportations de capitaux.» (cfr. p. 201 et le Bulletin cité).

CHAPITRE 26 :

Paiements résultant des assurances.

En Suisse l'institution des assurances publiques et privées est fortement développée. Les grosses sommes destinées à ces buts reflètent la grandeur du revenu national, ainsi que l'aisance, l'esprit d'épargne et le sens social de sa population.

En 1942 p. ex. le peuple suisse dépensait pour les diverses assurances 870 millions de francs, ce qui fait plus de 200 francs par tête d'habitants et surpasse les dix pour cent du revenu national; le nombre des polices d'assurance sur la vie a atteint presque un million et demi avec un capital de 4,7 milliards de francs.¹

Quant aux sociétés d'assurance privées, elles jouissent d'une réputation mondiale en raison de leurs qualités (organisation excellente, richesse en capitaux, solidité et habileté professionnelle, bonnes relations internationales etc.). Elles sont fortement intéressées dans l'assurance directe et surtout dans la réassurance des objets et des risques étrangers. Leur participation à des affaires de ce genre représente un placement considérable des capitaux suisses à l'étranger, dont les revenus sont un important

¹⁴ Feuille officielle suisse de commerce No. 112 du 15. 5. 1946.

¹ E. Gsell, page 315.

élément actif de la balance des paiements. Avant la deuxième guerre mondiale, on estima le revenu brut annuel de la Suisse à ce titre à 600 millions et le rendement net à 40—50 millions de francs.²

En Hongrie les compagnies suisses d'assurance ont déployé une vive activité en s'occupant principalement des affaires de la réassurance. Leurs revenus provenant de la Hongrie étaient assez considérables. Les intérêts suisses exigeaient donc que le transfert de ces paiements soit rendu possible malgré les entraves dressées par le contrôle des devises.

Les accords de clearing ne s'étendaient pas aux paiements résultant du trafic des assurances. Ces paiements étaient donc soumis aux règles générales du contrôle sur les devises exigeant pour tout paiement l'autorisation de la BNH.

Les paiements en question se référaient:

1. aux primes dues en devises ou en pengös par les assurés hongrois à une société étrangère,
2. aux obligations des sociétés hongroises envers l'étranger portant principalement sur des primes de réassurance et sur des sommes liquidées à titre de dommages.

Quelques directives à l'égard du transfert de ces paiements se sont développées au cours des années.

Quant aux *primes*, les permissions de transfert sont dans la règle limitées aux paiements en pengös, mais il est défendu de verser en avance une somme globale. La conclusion d'une assurance et le paiement des primes en devises ne sont justifiés que s'il s'agit d'assurer des usines (contre incendie), des stocks ou des transports à condition que l'acquisition de l'objet assuré à l'étranger soit inévitablement nécessaire.³

En ce qui concerne les paiements mentionnés sous chiffre 2, la BNH les autorise, selon l'appréciation du cas particulier, en tenant compte des intérêts rattachés au maintien de l'institution des réassurances internationales.

Le trafic des assurances étant exclu du clearing hungaro-suisse, on appliqua les principes susdits, jusqu'à l'époque où les deux pays commencèrent à conclure des arrangements spéciaux, renouvelés et complétés de temps en temps, qui garantissaient à ce groupe de créanciers suisses un traitement plus favorable.

² Cfr. Le peuple suisse et son économie, page 23.

³ Voir Klug-Meznerics, page 45.

PARTIE IV

Conclusions

CHAPITRE 27 :

L'évaluation économique du clearing.

I. Les causes et les buts du système de clearing.

Après avoir analysé les aspects juridiques et économiques du clearing sur la base de l'évolution historique des échanges hungaro-suisses au cours des années 1931—1945, il nous en faut tirer les conclusions en vue de répondre à la question si discutée qui concerne l'évaluation économique du clearing.

Ce sont les causes et les buts de ce système qui nous serviront de point de départ.

La raison immédiate de la conclusion des accords de compensation et de paiements consista dans les mesures restrictives à l'égard des devises décrétées dans de nombreux pays à partir de l'année 1931, contrôle qui fut une conséquence directe de la crise économique mondiale.

C'est une constatation unanime des gouvernements intéressés exprimée dans leurs réponses données aux questions posées par le Comité mixte de la Société des Nations chargé de l'étude des accords de clearing.

Nous citons comme exemple les réponses¹ relatives de la Suisse et de la Hongrie.

«La cause qui a motivé les accords de clearing était l'institution du contrôle des devises en plusieurs pays importants, clients et débiteurs de la Suisse.»

«Le motif prédominant a été d'éviter dans la mesure du possible les répercussions, sur les échanges, du contrôle des devises institué tout au moins dans l'un des pays contractants».

Les buts visés dans la conclusion de ces accords furent définis du côté suisse comme suit:

¹ Enquête sur les accords de clearings. Publication de la Société des Nations. Genève 1935, pages 59—60.

«Sauvegarder l'intérêt des exportateurs, rapatrier les créances commerciales et financières «congelées», obvier aux conséquences des restrictions imposées au commerce des devises dans les pays parties aux accords de clearing» (Enquête page 63).

II. Les arguments en faveur de la compensation.

Ce n'est donc pas la prospérité, mais une économie souffrant d'une crise mondiale qui a inventé le clearing.

Il n'est pas né dans une époque saine, mais pendant une période de maladie économique. Dans des circonstances normales, on n'aurait jamais songé à pareille institution. Cependant, en face des graves difficultés économiques et à défaut d'une solution meilleure, on a essayé de recourir même à cet expédient extraordinaire. De même que le médecin se voit souvent contraint d'employer des poisons comme médicaments ou de se borner à un traitement purement symptomatique de la maladie, le nouveau système fut appliqué bien qu'on sût qu'il ne s'agissait que d'un palliatif, d'un instrument non seulement imparfait mais peut-être même dangereux.

Se basant sur cette argumentation, *les défenseurs de l'institution* acceptent les clearings comme remèdes à une situation malsaine. Ce ne sont pour eux que des expédients exceptionnels destinés à un but légitime, à la défense des intérêts vitaux de l'économie nationale (Cfr. Enquête page 50). En ce qui concerne le moyen employé à cet effet (la compensation collective entre les banques nationales ou les caisses de compensation), ils n'en dissimulent pas les inconvénients, mais ils soulignent que le système de la compensation a été adopté dans presque toute l'Europe et dans quelques Etats de l'Amérique du Sud² et qu'en

² L'importance économique des accords de compensation et de paiements pour la Suisse est illustrée:

1. Par le grand nombre des accords bilatéraux de ce genre (page 73).
2. Par la participation très élevée des pays de clearing au commerce extérieur de la Suisse (73 % des importations et 67 % des exportations en 1943; Cfr. page 68).
3. Par les montants très considérables payés aux créanciers suisses dans le cadre des clearings (9 418 millions de francs jusqu'à fin mai 1946) Quant à la Hongrie, en 1932—1935, la majeure partie des devises résultant des exportations hongroises provenaient des pays de clearing (voir annexe III et pages 27 et 30). Ensuite, les clearings furent remplacés par un trafic plus libre, mais ce ne fut qu'une période transitoire. A partir de 1941, 90 % des paiements internationaux furent opérés dans le cadre des accords de paiements (voir pages 44 à 47).

somme, il s'est avéré comme approprié à maintenir dans une certaine mesure les exportations menacées et qu'il représentait souvent la seule possibilité de recouvrer des crédits immobilisés dans un pays à monnaie faible. Ainsi p. ex. le rapport de CF du 25 septembre 1933 fait relever: vu les circonstances actuelles existant dans les pays de clearing, on peut affirmer qu'à défaut de clearing, on aurait entièrement perdu les montants qui furent obtenus par l'aide du trafic des compensations à partir du début de l'année 1933 jusqu'à fin août de la même année (28 millions de francs en chiffre rond).

III. Résumé des critiques dirigées contre le clearing.

Les adversaires du clearing dirigent leurs critiques en premier lieu contre les buts envisagés par ce système (1—3) mais d'autre part le moyen dont les accords de compensation font usage pour atteindre leur fin, la technique de la compensation globale, fait également l'objet de leurs attaques (4—5).

1. Le but du clearing serait mal choisi, car il ne vise pas l'abolition du contrôle des devises, mais il se limite à en atténuer les conséquences; ainsi on presse le trafic international de paiements dans une camisole de force au lieu de le libérer de toute restriction.

2. Le caractère originellement défensif du clearing fut changé et son application offensive comme un instrument de la politique commerciale n'est pas admissible.

3. Dans la conclusion des accords de clearing, les Etats signataires ne poursuivent pas le même but unique et homogène, mais ils ont des desseins différents et contraires, dont la réalisation est ainsi impossible.

4. Indépendamment de la question de savoir si le but était juste et réalisable par le moyen appliqué, la méthode du clearing comme telle doit être rejetée car elle porte préjudice aux pays tiers, surtout à ceux ayant une monnaie saine, au commerce mondial et même aux intérêts des Etats qui ont conclu des accords de clearing.

5. La méthode de la compensation serait d'ailleurs un instrument impropre.

a) D'une part, elle serait inopérante à cause des difficultés, des inconvénients et des aversions suscités par les nouvelles mesures de contrainte.

b) D'autre part, elle devrait échouer en raison des graves défauts inhérents au système.

Ce sont des objections d'importance qui méritent d'être examinées.

IV. La question de la liberté des paiements internationaux.

Quant à la restitution de la liberté des paiements internationaux, elle devrait être approuvée sans réserve mais la grave crise et les tensions politiques l'ont rendue impossible, ce qui fut justement le motif fondamental d'une tentative visant à atténuer, par le processus de la compensation, les restrictions insupportables auxquelles le trafic de paiements fut soumis.

V. Le clearing comme arme offensive de la politique commerciale.

Originairement, le clearing n'était qu'une méthode internationale de paiement. Comme il ressort du titre du premier accord hongaro-suisse du 14 novembre 1931, qu'on a conclu «pour le règlement des paiements résultant du commerce des marchandises», lors de son introduction, le clearing était limité à la fixation des modalités selon lesquelles les créances commerciales devaient être payées dans la relation de deux Etats, il se bornait donc à une procédure d'ordre purement technique; il n'était rien de plus qu'un «modus solvendi».

Toutefois, l'expérience a démontré que l'accord de clearing ne rend guère les services attendus s'il n'est pas accompagné d'un accord commercial destiné à équilibrer les échanges courants de marchandises ou à assurer au pays débiteur un solde actif pour le transfert des créances bloquées; c'est pourquoi le clearing est bientôt devenu l'un des instruments de la politique commerciale. Ce changement se reflète dans le texte des accords qui ne contenaient au début que des stipulations sur la technique de la compensation entre deux pays. Mais ce ne furent que les premiers accords qui restèrent dans ce cadre modeste. Plus tard «dans la plupart des cas, la conclusion ou la modification des accords de clearing a eu lieu en rapport direct avec des conventions commerciales et d'autres arrangements spéciaux de caractère financier etc. y étaient souvent rattachés». (Enquête p. 78).

Il faut avouer que cette forme de clearing peut créer des courants artificiels d'échange en dépit des niveaux des prix (En-

quête 17) et il est regrettable qu'une mesure défensive soit transformée en une arme positive pour diriger les importations et les exportations, mais sans cette évolution inévitable, le clearing n'aurait pas pu atteindre son but (voir p. 206—208).

VI. Les contrastes se manifestant dans les buts visés par le clearing.

Il est indéniable que les Etats pratiquant le clearing poursuivent souvent par ce système des buts hétérogènes. Il suffit de jeter un coup d'œil sur la genèse du clearing pour en trouver des preuves.

Ce furent les Etats exportateurs et disposant de monnaies stables qui introduisirent et dictèrent les accords de clearing en vue d'assurer leurs exportations et de recouvrer leurs créances congelées. Parmi les auteurs du système, un rôle particulièrement initiateur fut joué par la Suisse qui conclut les deux premiers accords de ce genre (dès le 12 et le 14 novembre 1931 avec l'Autriche et la Hongrie) et qui n'hésita pas à décréter unilatéralement des clearings forcés lorsque la conclusion ou la continuation d'un tel accord fut empêchée par les circonstances.

Quant aux pays à monnaie dépréciée, leur attitude par rapport à la conclusion des accords de clearing dépendait d'autres considérations.

- a) Ils se gardaient de prendre l'initiative et se bornaient plutôt au principe du «tolerari posse», ce qui était motivé par la crainte de se voir exposés au renforcement des clearings unilatéraux dont ils voulaient éviter les désavantages encore pires.
- b) Toutefois, en ce qui concerne leurs propres exportations, ils espéraient eux-mêmes pouvoir les encourager par la voie du clearing surtout envers les pays dont la monnaie était également dépréciée. Voilà pourquoi ils ont favorisé l'introduction du clearing dans ces relations. Ainsi le prétendu médicament n'était pas offert au malade par un partenaire sain, mais il lui fut imposé par un contractant souffrant également de la même maladie. Un exemple très caractéristique quant à cette attitude se trouve dans le rapport de la BNH cité à la page 94.
- c) Les Etats contrôlant leurs monnaies ne se limitaient pas aux buts déjà examinés, mais ils furent conduits aussi par d'autres motifs dont la réalisation leur semblait possible par le

clearing. La Hongrie, par exemple, comme elle l'a déclaré lors de l'enquête de la SDN (p. 62) espérait ainsi «maintenir la libre disposition pour une partie des devises résultant de l'exportation hongroise et contrôler d'une façon efficace le commerce des devises». Cela signifie que pour la Suisse, le clearing représentait un moyen de contrebalancer les conséquences défavorables du contrôle monétaire hongrois, tandis que la Hongrie appliquait le même moyen en vue de renforcer son contrôle sur les devises. Il est difficile d'imaginer que le fonctionnement du clearing puisse correspondre aux deux buts et satisfaire les deux contractants.

Sans doute était-ce une tâche délicate et difficile que de trouver une conciliation harmonieuse entre les intérêts souvent contraires et les buts divergents des contractants. Parfois, il n'y avait d'autre solution que la modification radicale du système des paiements. Ce fut le cas dans les relations hungaro-suisses où la Hongrie, dont les espoirs attachés au clearing furent déçus par la réduction des devises mises à la libre disposition de la BNH, réussit à le remplacer en 1937 par un système plus libre

VII. Les préjudices résultant pour le commerce international, les pays tiers et même pour les états signataires.

Le rapport du Comité de la Société des Nations souligne particulièrement les désavantages qui peuvent résulter des clearings au détriment du commerce international ou des pays tiers et même des Etats signataires des accords. (Enquête pages 15—17). «L'effet général des clearings est plutôt celui de réduire toujours davantage le volume et la valeur du *commerce international*, en tous cas de lui imposer des formes de contrainte qui en empêchent nécessairement le développement.»

Les intérêts des pays tiers sont lésés du fait que le pays à monnaie faible est conduit à acheter le plus possible dans le pays avec lequel il est lié par un traité de clearing. Faute de devises libres, il achètera dans ce pays même des marchandises que normalement il aurait pu acheter dans des pays tiers à des conditions plus favorables. Ceci comporte, au détriment de ces derniers pays, une véritable déviation du courant du commerce, et si le pays tiers est en même temps créancier au titre financier, il court le risque de subir un traitement moins favorable

que les autres pays créanciers entretenant avec le débiteur des rapports se déroulant sur la base du clearing.

D'autre part, une fois que le clearing naturel automatique se trouve remplacé en tout ou en partie par une série de rapports bilatéraux étanches, *il est très difficile que le pays tiers producteur de matières premières obtienne les paiements financiers qui lui sont dus*, étant donné qu'il a en général vis-à-vis du pays débiteur une balance commerciale nettement favorable. Les pays tiers subissent également un autre préjudice: les pays débiteurs cherchent à se procurer sur leurs marchés, en réduisant les achats qu'ils y font, les devises libres qui leur font défaut ailleurs. En résumé, en regardant la question du clearing du point de vue de pays tiers, on touche à l'inconvénient le plus grave du système, c'est-à-dire à son caractère strictement bilatéral, qui est exactement l'opposé du système des vases communicants sur lequel est basée la vie économique internationale et sous le régime duquel furent créées les obligations financières qui subsistent encore.

En outre, les *réajustements intérieurs*, indispensables dans beaucoup de pays, avant que puissent être rétablies des conditions normales de crédit et de commerce, *deviennent plus difficiles*; le système agit à cet égard comme une sorte de frein, par le maintien d'un cours artificiel de la monnaie et du déséquilibre entre les prix intérieurs et les prix à l'extérieur.»

Le clearing, et particulièrement son plus grand défaut, la bilatéralité, sont bien susceptibles de causer des préjudices de ce genre. Quant à la Suisse, l'exécution des accords de clearing n'était souvent possible qu'au prix de modifications importantes dans ses anciennes relations commerciales. En ce qui concerne les difficultés qui en dérivent, nous avons déjà mentionné la hausse et l'isolation du niveau des prix, des salaires et du coût de la vie ainsi que les efforts que la Suisse a faits en vue de contrebalancer les effets renchérisants d'une telle politique commerciale par un contrôle organisé des prix.

Tenant compte de la grande prospérité de l'économie mondiale assurée par la liberté des échanges et vu les effets regrettables des limitations variées de la libre circulation, on considérera les clearings comme des entraves du commerce et des paiements internationaux.

D'un autre côté, regardant les autres mesures coercitives encore plus graves de la politique commerciale (prohibitions et restrictions directes imposées aux importations et aux expor-

tations, élévation des droits de douane, etc.), on sera induit à admettre que les accords de clearing ne doivent pas être les seuls auxquels on peut faire des reproches et que ce n'est guère le système de compensation qui mériterait la condamnation la plus sévère.

Toute atteinte portée à la liberté du commerce et de la circulation monétaire conduit à une pente où il n'y a plus d'arrêt. Une restriction engendre l'autre qui en apporte de nouvelles. Même si l'on éliminait un des obstacles — par exemple le clearing — de la longue série de diverses entraves, on ne pourrait guère remédier ainsi à une situation fondamentalement malsaine. Un assainissement radical ne peut être obtenu que par la stabilisation internationale des monnaies et par l'abolition de toutes les restrictions au commerce, pourvu qu'un assainissement préalable des économies et des finances nationales ait été réalisé par les efforts internes, qui peuvent être facilités mais non remplacés par l'aide étrangère. Toutefois, un pays seul, ou même un nombre limité de pays, n'est pas assez puissant pour atteindre ce but. Ce n'est que la collaboration de tous les Etats ou au moins de la majorité des plus puissants qui aurait pu maintenir la liberté du commerce international et qui serait capable de la reconstruire dans l'avenir.

Voici deux exemples qui mettent en évidence que la liberté du commerce ne peut être qu'un produit des efforts collectifs.

L'un concerne la Suisse et la Hongrie. Nous avons vu qu'en 1931 ces deux pays, malgré leur bonne volonté et en dépit de leurs grands efforts, n'étaient pas à même de maintenir isolément le libre-échange et devaient l'abandonner car il s'agissait d'un principe déjà lésé contre lequel «peccabatur intra et extra muros».

L'autre exemple se réfère à la politique commerciale de l'après-guerre comme elle se reflète spécialement dans les accords de paiements conclus par la Suisse au cours de la première année après la guerre avec plusieurs pays selon la formule qui fut appliquée la première fois dans l'accord passé entre les Pays-Bas et l'Union économique belgo-luxembourgeoise le 21 octobre 1945.³

³ Vu l'importance de ces accords, nous nous permettons d'en analyser brièvement les méthodes et les effets, étude qui nous facilitera l'émission d'un jugement impartial sur les accords de compensation.

VIII. *Les expériences faites avec les accords de paiements conclus après la guerre.*⁴

1. En examinant ces accords, on peut d'abord constater qu'il y a des raisons fondamentales pour lesquelles la restitution immédiate de la multilatéralité des échanges commerciaux n'est pas possible. La plupart des pays sont ravagés ou du moins épuisés par la guerre et se trouvent en face d'une pénurie de devises, d'un déséquilibre de la balance des paiements et d'une capacité de production et d'exportation extrêmement diminuée, ce qui empêche la stabilisation de la monnaie et exige le maintien du contrôle des devises. Il en résulte que ces pays ont besoin de crédits étrangers, qui leur sont accordés sous deux formes: par des avances à court, ou exceptionnellement à moyen terme, stipulées entre les banques d'émission dans le cadre des accords bilatéraux réglant le trafic des paiements et l'échange des marchandises, ou bien par des crédits de grande envergure à long terme contractés directement entre les Etats ou accordés aux pays débiteurs par une banque spéciale.⁵

2. Il y a des restrictions inhérentes au système de clearing qui furent maintenues par les nouveaux accords. Ce sont:

a) La bilatéralité, c'est-à-dire que les devises résultant des exportations vers le pays contractant ne peuvent pas être utilisées pour les règlements des importations dérivant d'un pays tiers.

b) Le trafic des paiements n'est pas libre, il ne s'effectue pas sans contrôle entre le vendeur et l'acheteur de la marchandise, mais s'opère par l'intermédiaire des banques d'émission.

c) La base d'un taux de change fixé dans l'accord.

d) Le volume et les catégories des paiements admis au règlement déterminés dans l'accord.

e) Par conséquent, le volume des exportations et des importations reste limité.

3. *Les innovations et les avantages des nouveaux accords* sont les suivants:

⁴ Cfr. N. Z. Z. Nos. 536, 553 et 2060 de l'année 1946.

⁵ Nous citons comme exemples l'emprunt de 3³/₄ milliards de dollars accordé à la Grande Bretagne par les Etats-Unis et les crédits canadiens en faveur de la Grande Bretagne (1250 millions de dollars canadiens), de la France (242¹/₂ millions) et des Pays-Bas (125 millions), de même que les crédits octroyés par l'Export and Import Bank of Washington, entre autres aux Pays-Bas et à la France (200 et 650 millions de dollars respectivement).

a) La technique des paiements est plus élastique. Dans le clearing, les paiements en faveur des exportateurs dépendent de l'ordre chronologique des versements effectués par les acheteurs auprès de la banque nationale de l'autre pays contractant, de même que des fonds disponibles au compte de clearing, tandis que le nouveau régime a éliminé ces restrictions et par conséquent la lenteur des paiements qui en résultait.

b) Le fonctionnement normal des paiements réciproques est assuré par des avances que la banque nationale de l'un des pays contractants accorde à la banque nationale de l'autre pays n'ayant qu'une capacité d'exportation restreinte. C'est l'innovation la plus importante. Quand à la Suisse, il s'agit d'une contribution à la reconstruction⁶ de l'économie mondiale, qui représente une charge assez considérable.

Le recouvrement de ces crédits dépend de l'amélioration de la capacité de production et d'exportation de l'autre pays et il exigera en tous cas quelques années. Entre temps, c'est la Confédération qui met à disposition les sommes nécessaires, qu'elle se procure à l'aide de l'émission d'emprunts. Afin de la couvrir de ses pertes d'intérêts, il a été convenu avec différents pays que les versements faits en Suisse subiraient une retenue de $\frac{1}{2}$ à 1% au profit de l'administration fédérale des finances.

c) Les nouveaux accords et l'arrêté du CF du 3 décembre 1945 ont restitué aux banques suisses un secteur de leur activité en décentralisant les paiements qui avaient été soumis à une centralisation stricte auprès de la BNS par le système du clearing. Grâce à l'accomplissement direct de ces opérations entre banques agréées des deux pays participant à l'accord respectif, le détour du transfert par l'intermédiaire de la BNS peut être évité. On espère que l'économie de temps qui en résulte sera appréciable et représentera un allègement pour le commerce (Cfr. p. 205).

d) Quant au taux de change fixé dans l'accord, nous en avons vu les dangers dérivant d'une surévaluation de la monnaie

⁶ Ces crédits ouverts par la Suisse se chiffraient en juin 1946 à 715 millions de francs, dont 250 accordés à la France, 20 à la Belgique, 10 à la Tchécoslovaquie, 115 à la Hollande (comprenant deux crédits privés d'un montant total de 90 millions), 5 à la Norvège, 260 à la Grande Bretagne et aux Dominions, et finalement sur la base des accords d'autre genre, 45 à la Pologne, dont 40 représentent un crédit commercial, et 10 millions à la Hongrie.

d'un des contractants. Cette surévaluation peut être originaire, ou survenir plus tard par suite d'un changement dans l'équilibre monétaire ou économique. Heureusement, la Suisse a réussi à insérer dans la plupart des accords une clause en vertu de laquelle le pays dévaluant sa monnaie est obligé de régler son solde passif à la base du taux de change ancien, stipulation qui fut déjà appliquée en relation avec la France.

e) Pour éviter l'accumulation des arriérés congelés, l'Etat créancier a le droit de demander, en cas de dépassement du crédit, la conversion en or de l'excédent à un prix convenu. Chacune des parties peut régler au moyen de remises d'or les dettes accumulées ou les montants d'avances utilisées.

f) Les accords ont un caractère bilatéral, mais les accords passés avec la Grande Bretagne et avec la France comprennent non seulement la métropole mais aussi les colonies et presque tout le Commonwealth britannique, ce qui leur donne un certain aspect multilatéral.

4. En somme, on doit admettre que le réseau des nouveaux accords, avec leur système décentralisé, plus souple et moins rigide, a rendu possible le renouement des échanges commerciaux interrompus. Mais les difficultés empêchant la stabilisation des monnaies et la suppression des entraves au commerce ne peuvent être surmontées que pas à pas. Par conséquent, les Etats en question se voient forcés de conclure des accords bilatéraux et de maintenir en grande partie les restrictions caractéristiques pour le système du clearing. Le but final envisagé est la restitution de la liberté des échanges, mais tant que la collaboration économique ne deviendra pas universelle et pratiquement efficace, les Etats doivent marcher sur le chemin de la bilatéralité, pour arriver ainsi à la multilatéralité tant désirée.

Entre-temps, il faut supporter le désavantage que selon les expériences faites surtout au sujet de l'accord anglo-suisse du 12 mars 1946 — le nouveau type des accords de paiements se heurte au même problème épineux que le système des clearings. C'est la question de l'équilibre de la balance des paiements sans lequel ni l'une ni l'autre des deux méthodes ne peut fonctionner. Or, en cas de dépassement du crédit, il n'y a que trois possibilités. Ce sont: l'augmentation du crédit, la restriction des exportations, la reprise des paiements en or. Il se peut qu'aucune de ces solutions ne corresponde aux intérêts des deux pays. (Cfr. Rapport de l'association suisse des banquiers de 1945/46, pages 56—62).

IX. Les difficultés initiales de l'exécution des premiers accords de compensation.

L'évolution du clearing hungaro-suisse a montré que l'exécution des premiers accords se heurta à de nombreuses difficultés.⁷

Une bonne part d'entre elles étaient d'ordre technique, dérivant du fait qu'on a introduit un système nouveau, qui devait être corrigé et complété pas à pas pour assurer un meilleur fonctionnement, ce qui exigeait du temps.

Après quelques mois, on pouvait déjà constater que le clearing suppose un contrôle absolu du commerce extérieur et que les moyens du droit privé ne suffisent pas à donner au clearing un fondement solide. Afin d'empêcher que les versements des importateurs ne soient détournés du clearing, on s'est vu obligé de faire appel aux sanctions du droit public, à des dispositions pénales et à un contrôle organisé et systématique.

Il est également vrai que ces restrictions ont amené des inconvénients: des formalités minutieuses, une bureaucratie pesante, des pertes de temps, des frais (taxes de l'organe de compensation et intérêts dus pour les avances sur les créances en clearing). La gestion normale des affaires, le calcul à longue vue et la liberté d'action des commerçants furent entravés par ce mécanisme fort compliqué, ce qui fit surgir des antipathies contre l'institution de la compensation dans les milieux du commerce et de l'industrie.

Toutefois, plusieurs de ces difficultés n'étaient que des maux passagers, dont l'élimination ou au moins l'allègement était relativement facile et s'opérait assez vite. Il est intéressant de noter qu'en Suisse, on s'accoutuma au clearing déjà au cours de la deuxième année de son application; les restrictions furent trouvées naturelles et on regretta même la suppression du clearing dans les relations avec l'Autriche (voir p. 99).

Or, il ne faut pas oublier que dans cette question, comme dans toutes les critiques auxquelles le système du clearing fut soumis, le point de vue subjectif joue nécessairement un rôle important. L'évaluation du clearing varie conformément à la divergence des intérêts qui y sont rattachés.

⁷ Nous ne nous occupons pas ici des difficultés qui n'étaient pas la conséquence du système de la compensation, telles que les calculs erronés concernant les arriérés et le volume probable des échanges futurs (Cfr. pages 145—146).

Elle sera ainsi différente quand il s'agira d'un pays à monnaie forte (p. ex. des Etats-Unis) dont les exportations ne sont pas menacées et ne dépendent pas de la conclusion d'un clearing avec un Etat déterminé ou si un pays créancier et exportateur ayant une libre circulation de la monnaie (p. ex. la Suisse) se voit contraint d'imposer le clearing à son acheteur et client à monnaie dépréciée (p. ex. à la Hongrie) ou finalement s'il y sera question d'un pays à monnaie faible et contrôlée (p. ex. la Hongrie) qui n'aura guère trop de sympathie pour le clearing dans la relation avec l'Etat sus-mentionné, tandis que vis-à-vis d'un pays où le contrôle des devises est introduit (p. ex. la Yougoslavie), il le favorisera pour encourager ses propres exportations.

Quant à l'attitude des divers groupes de l'économie interne envers le clearing, on peut constater le même phénomène.

Les véritables opérations sur devises étant centralisées auprès de l'OSC ou de la BNS, les *banques suisses* ont perdu le bénéfice de leurs remises sur l'étranger et se sont trouvées privées du contract journalier avec les correspondants étrangers, contact si précieux à leur clientèle et si nécessaire à leur vie propre.⁸

Il était donc naturel qu'elles ne soient pas favorables aux accords de compensation. Pourtant, il faut remarquer qu'en Hongrie, les banques autorisées furent toujours admises au trafic des paiements,⁹ ce qui prouve que la centralisation n'est pas un trait essentiel du clearing et que la décentralisation des opérations sur devises est compatible avec le système de la compensation.

Il est de même compréhensible que les créanciers suisses à titre financier montraient également peu de sympathie pour les accords de clearing qui «ont encouragé l'exportation en n'accordant que de faibles quotes-parts de leurs produits à la couver-

⁸ Rapport de l'association suisse des banquiers 1945—1946, page 56.

⁹ En Hongrie, les *banques privées autorisées*:

- a) transmettent les demandes des clients portant sur l'attribution de devises à la BNH soit directement, soit par l'intermédiaire de l'office de commerce dont l'opinion préalable est nécessaire s'il s'agit de l'importation de marchandises,
- b) achètent et vendent des moyens étrangers de paiement pour le compte de la BNH,
- c) exécutent les mandats d'encaissement et tiennent des comptes en pengös ou en devises pour des étrangers et
- d) administrent les titres déposés par des étrangers.

ture d'autres créances que des créances commerciales»,¹⁰ mais il faut admettre que c'étaient avant tout les pays débiteurs qui empêchaient les transferts des avoirs d'ordre financier.

X. Les défauts structurels de la compensation.

Le clearing dirigé.

Le clearing dirigé. En revanche, on doit reconnaître qu'il y a de graves défauts structurels du clearing, et qui se reflètent — comme nous l'avons expliqué — principalement dans les phénomènes suivants. Ce sont:
principalement dans les phénomènes suivants. Ce sont:

1. Le taux de change trop élevé,
2. stimulant les exportations vers le pays à monnaie dépréciée et
3. entravant les exportations vers le pays à monnaie forte.
4. L'ordre chronologique et la mesure des paiements en faveur des exportateurs, qui dépendent non seulement des versements effectués par leurs acheteurs mais aussi de ceux qui sont opérés par les importateurs;
5. les délais onéreux d'attente à la charge des exportateurs, délais souvent prolongés par suite
6. des arriérés commerciaux empêchant le fonctionnement normal du clearing.

Vu ces inconvénients sérieux, les procédés les plus variés furent employés au commencement pour éluder le clearing. L'enquête du Comité de la SDN (page 28) décrit tout un système des diverses formes d'évasion.

On avait besoin d'un enseignement pratique, il fallait des expériences pour trouver les remèdes par lesquels même les difficultés de cet ordre pouvaient être considérablement allégées.

Quelles sont les leçons les plus essentielles qu'on peut tirer de l'application pratique du clearing hungaro-suisse?

Le clearing fait sauter aux yeux une vérité d'ailleurs très simple: un pays — surtout s'il est pauvre en capitaux — ne peut

¹⁰ Voir page 55 du rapport cité: «Cette politique a fait obstacle au rapatriement des placements suisses, diminué le montant des transferts de revenus courants et rendu souvent impossible le transfert des amortissements incombant aux pays avec lesquels les accords de clearing étaient passés. Les investissements suisses dans ces états en ont été dépréciés et l'influence que l'on pouvait en attendre sur l'amélioration de la balance des paiements, également déficitaire, s'est relevée faible».

s'acquitter de ses dettes commerciales étrangères que par la livraison de marchandises. Par conséquent, ses exportations courantes doivent être couvertes par ses importations courantes.

S'il y a des arriérés considérables, leur incorporation au clearing aboutit à une obstruction et dans ce cas, le fonctionnement satisfaisant du clearing ne peut être rétabli que par une liquidation à l'aide de mesures spéciales.

Dans le commerce entre deux Etats dont l'un ne contrôle pas le trafic des devises tandis que l'autre le fait, ce dernier doit avoir un excédent actif constant pour assurer le fonctionnement de l'accord, une nécessité qui s'impose d'une manière encore plus manifeste dans les cas où non seulement les créances en marchandises mais aussi celles d'ordre financier sont admises au clearing. C'est ce qui a donné naissance au dicton: «Pour avoir un bon clearing, il faut avoir un mauvais commerce». (Enquête page 37).

Il en résulte que les pays contractants ne doivent pas se borner à une surveillance passive du mécanisme de la compensation dont le fonctionnement automatique ne peut pas être satisfaisant. Le commerce extérieur est orienté vers la multilatéralité des rapports commerciaux. Il est triangulaire ou polygonal. Il se peut qu'un pays soit un grand acheteur de l'autre sans être son fournisseur important et vice-versa. Il y a des marchandises qui ne s'achètent pas dans le pays d'origine, mais sur certains grands marchés étrangers (p. ex. les grandes bourses de fourrures, de café, de coton, de tapis etc.). Cette tendance naturelle se heurte à la bilatéralité du clearing. Une accommodation automatique au cadre restreint du clearing n'est donc pas possible. Un tel changement radical du courant normal des échanges exige une direction constante et raisonnable du trafic des marchandises, et même dans ce cas, l'adaptation ne sera qu'imparfaite.

Quant aux *méthodes par lesquelles le clearing peut être dirigé*, nous avons vu que ce sont les contingentements, les surtaxes d'importation, les primes d'exportation et la compensation directe des marchandises.¹¹

Les contingentements représentaient l'instrument le plus approprié à déterminer le volume et la composition des échanges commerciaux.

¹¹ Hotz, page 424. Pour couvrir le déficit de la balance des paiements, l'Etat respectif peut octroyer des avances si les intérêts vitaux de l'économie nationale rendent la chose inévitable. En relation avec la Hongrie, la Suisse n'a pas employé cet expédient exceptionnel et dangereux (Cfr. pages 209—210).

Les autres mesures servaient à surmonter les difficultés dérivant de la dépréciation de la monnaie et de la disparité des prix. Les compensations directes poursuivent le but de substituer la réalité à la monnaie qui ne remplit plus sa tâche dès qu'elle perd la stabilité de la valeur. Les participants aux affaires de compensation cherchent à échapper aux désavantages du clearing que nous venons d'expliquer (notamment ceux énumérés p. 206 sous 1—5). Ils désirent obtenir la contrevaletur réelle de la marchandise exportée. Or le taux de change fixé dans l'accord et parfois même le cours réel déterminé par le jeu de l'offre et de la demande ne conduit pas à ce résultat. La valeur effective de la chose vendue ne peut pas être exprimée que par la stipulation libre du prix ou des avantages (primes) spéciaux. C'est pourquoi, ils retournent à l'instrument primitif du troc (Hotz, p. 423). Après la stabilisation de la monnaie opérée par une dévaluation explicite ou par l'application d'un cours de change assurant l'équilibre des prix ou du pouvoir d'achat des monnaies respectives, le rôle des compensations directes cesse d'être important.

XI. Le problème des clearings multilatéraux.

En vue de remédier aux inconvénients dérivant de la bilatéralité, l'idée est venue de créer des clearings multilatéraux. En principe, le clearing multilatéral semble être supérieur au clearing bilatéral et sa généralisation promet un certain progrès par rapport au clearing bilatéral. Or, les expériences faites dans ce domaine sont peu encourageantes. En pratique, on ne réussit pas à établir entre trois ou plusieurs États un vrai accord de ce genre stipulant d'emblée une compensation plurilatérale et ce n'est que la compensation des soldes résultant de plusieurs relations bilatérales qui fut suggérée par la Banque de Règlements Internationaux en 1931 (voir page 73). Cette initiative originairement rejetée et mal accueillie lors de l'enquête (voir page 54) de la Société des Nations sur le clearing, fut réalisée par l'Allemagne pendant la guerre. Quant à la Suisse et à la Hongrie, à partir de la fin de 1940, la compensation des soldes de leur clearing avec certains pays occupés par l'Allemagne se déroulait par l'intermédiaire de l'organe de compensation à Berlin. Mais cette compensation dite multilatérale n'était en réalité qu'un clearing bilatéral entre la Suisse (la Hongrie) et l'Allemagne, avec ses pays occupés. D'autre part, l'Allemagne étant débitrice à l'égard de tous les pays au point de vue clearing, la compensation des soldes devint impossible.

XII. Les résultats satisfaisants du clearing hungaro-suisse.

Si le trafic du commerce et des paiements entre la Suisse et la Hongrie fut maintenu d'une façon suffisante, si après un début décourageant le clearing proprement dit de même qu'ensuite le système mixte purent fonctionner régulièrement, c'est grâce au fait qu'on prit en considération les leçons tirées de l'expérience. Les résultats obtenus sont dûs à la collaboration constante et à la bonne volonté mutuelle des deux pays, dont les délégués se sont réunis dans de très brefs intervalles (des comités mixtes spéciaux furent créés dans ce but) pour apporter sans délai des modifications appropriées aux accords et pour prendre les mesures nécessaires à l'alimentation suffisante du clearing.

De temps en temps le clearing sans doute causait-il des déceptions aux partenaires, mais en résultat final, tous les deux pays en ont eu des avantages remarquables.¹²

La Hongrie a trouvé en Suisse un débouché bienvenu pour ses produits agricoles et les montants des devises convertibles reçues par la BNH dans le cadre du clearing furent considérables (180 millions de francs suisses environ au cours de 16 années, voir annexe I). En outre, elle importait de la Suisse les produits finis et particulièrement les machines qui étaient indispensables à son industrie toujours grandissante et qu'elle n'aurait guère pu se procurer ailleurs pendant la guerre.

Quant à la Suisse, le clearing a assuré aux exportateurs le règlement de créances importantes (350 millions de francs suisses jusqu'à fin mai 1946) et lorsque son fonctionnement fut interrompu par les événements de la guerre, il ne montrait pas des avances irrécupérables (comme c'était le cas pour la Suisse et la Hongrie dans leurs relations avec l'Allemagne, voir pages 47 et 210), mais finit par un solde actif de la Hongrie (se chiffrant en mai 1946 à 23½ millions de francs environ), excédent qui, au lieu d'être la source de soucis quant à la liquidation du clearing, pouvait constituer une base modeste pour le renouement des rapports commerciaux traditionnels.

En ce qui concerne les importations, au début, la Suisse a fait des sacrifices en dirigeant une partie de ses achats de denrées alimentaires et surtout de blé vers la Hongrie au lieu de les effectuer en Amérique sur les marchés traditionnels et avanta-

¹² Ici, nous nous limitons à un résumé très court des résultats obtenus dans le commerce de marchandises. En ce qui concerne le trafic financier, d'assurances et de tourisme, nous nous référons à nos explications antérieures.

geux. Mais déjà à partir de 1935, la Suisse était en mesure de se procurer le blé hongrois à des prix ne dépassant guère ceux du marché mondial. Plus tard, l'approvisionnement du pays est devenu une question vitale. Or, la Hongrie a contribué assez considérablement au ravitaillement de la Suisse par ses livraisons qui ont atteint — même durant les années les plus critiques de la guerre — un volume remarquable.

Vu ces résultats en 1941, lors de la dixième assemblée générale de la Gesuwa, on a constaté en Suisse que *«les dix années du trafic de compensation avec la Hongrie représentent le chapitre le plus réjouissant dans l'histoire des accords de clearing que la Suisse a conclu avec l'étranger»*.

Cependant, il faut rappeler qu'il y avait des facteurs particuliers grâce auxquels il était possible d'assurer l'équilibre ou plus précisément l'alimentation suffisante du clearing hongaro-suisse. C'étaient entre autres le caractère complémentaire de la structure économique des deux pays, les efforts de la Hongrie faits en vue d'atténuer la pression économique allemande par le maintien de son commerce avec les pays neutres et surtout avec la Suisse, devenant elle-même de plus en plus intéressée à l'intensification des échanges réciproques, ainsi que la grande souplesse du nouveau système de paiements qu'on avait substitué en 1937 au régime des rigides du clearing proprement dit. Dans la relation avec nombre d'autres pays, le manque de facteurs semblables a rendu difficile la solution de ce problème crucial des clearings.¹³

XIII. Constatations d'ordre général.

Chaque accord de clearing est un accord sui generis qui doit être jugé selon les données et les rapports particuliers des deux parties contractantes. C'est pourquoi il est difficile d'en tirer des conclusions valables pour toute l'institution. Néanmoins, les résultats concrets des accords de paiements hongaro-suisse, de

¹³ Les soldes de clearing à l'égard de la Suisse s'élevaient au 31 mai 1946 (en millions de francs) aux chiffres suivants: *Allemagne* —954,6, *Belgique* —25,8, *Bulgarie* —8,5, *Croatie* +0,6, *Danemark* +9,5, *Espagne* +13,5, *Finlande* +0,3, *France* +0,2, *Grèce* +0,3, *Hongrie* +23,6, *Italie* —304, *Norvège* —17,6, *Pays-Bas* —55,7, *Pologne* —2,6, *Roumanie* +10,5, *Slovaquie* +3,5, *Turquie* +5,9, *Yougoslavie* +1,6. La Hongrie avait ainsi le plus grand solde actif; les engagements de la Suisse se chiffraient à 1,3 milliards de francs.

même qu'une appréciation approfondie des arguments présentés en faveur et contre le clearing nous permettent d'aboutir à quelques constatations d'ordre général.

Refuser le clearing sans condition et le déclarer absolument inadmissible sans proposer une solution non seulement meilleure mais aussi réalisable pour les cas de nécessité économique: ce serait une critique exagérée qui en regardant Achille n'en verrait que le talon.

A condition qu'ils soient dirigés avec assiduité et souplesse, les clearings sont susceptibles et — comme nous l'avons appris — ils sont en effet réussis à atténuer des difficultés paraissant presque insurmontables du trafic commercial et financier.

Bien qu'ils aient rendu ainsi des services appréciables dans une époque bien grave lorsqu'on n'a pas trouvé de remèdes moins onéreux, ils sont loin de présenter des méthodes souhaitables ou satisfaisantes. Il est fortement regrettable que de telles mesures forcées, introduites originairement à titre provisoire, aient pu rester en vigueur pendant 15 années, ce qui a produit une profonde réaction psychologique contre les limitations des échanges internationaux, mais principalement contre cette méthode des restrictions, qui est devenue trop connue pour ne pas être détestée.

C'est ainsi que pendant la guerre, on attendit avec impatience que la fin des hostilités permit l'abolition de ce système.

Les expériences de l'après-guerre ont démontré que dans un monde appauvri la normalisation des relations internationales est lente et bien difficile. Néanmoins, il faut espérer que l'assainissement des économies nationales avariées par la guerre, de même que la suppression du contrôle des devises et la reconstruction graduelle du commerce mondial élimineront non seulement les clearings mais aussi les autres entraves du trafic économique et financier entre les peuples.

C'est dans ce sens élargi que l'on doit souhaiter et encourager la réalisation du désir qui fut exprimé par M. Jaccard dans la Société suisse du droit international, dès le mois de mars 1934:

«Expérience des plus intéressantes pour l'économiste et juriste, procédé des plus utiles s'il demeure temporaire et exceptionnel, le clearing est une institution que nous souhaitons voir bientôt reléguée au musée des curiosités historiques.»

ANNEXES

- I. Le trafic de compensation hungaro-suisse en 1931—1945. (les chiffres de l'Office suisse de compensation)
- II. Banque Nationale Hongroise. Billets en circulation et couverture en 1929—1943.
- III. Banque Nationale Hongroise. Recettes en devises 1932—1943.
- IV. Banque Nationale Hongroise. Dépenses en devises 1932—1943.
- V. Versements en devises aux créanciers étrangers à titre financier en 1938—1943.
- VI. Le commerce extérieur de la Hongrie en 1924—1943.
- VII. Le commerce extérieur de la Suisse en 1913—1945.
- VIII. Importations et exportations de la Suisse en relation avec la Hongrie en 1920—1945.
- IX. Postes remarquables des importations d'origine hongroise.
- X. Postes remarquables des exportations à destination de la Hongrie.
- XI. Les accords hungaro-suisse sur la livraison de blé.
- XII. Importations de blé et les fournisseurs principaux de la Suisse.
- XIII. Liste des obligations et des lettres de gage hongroises libellées en monnaies étrangères, dont le service fut réglé par l'accord de Londres (1937) et par l'accord financier hungaro-suisse de décembre 1940.

Annexe I

Le trafic de compensation hungaro-suisse en 1931—1945

(Chiffres de l'Office suisse de compensation)

(en francs suisses)

Années	Versements des débiteurs suisses	La quote-part de la Banque Nationale Hongroise	Le quote-part des créanciers suisses			Paiements aux créanciers suisses		
			Marchandises suisses Frais accessoires: Arriérés	Marchandises en transit	Créances financières	Marchandises suisses Frais accessoires Arriérés	Marchandises en transit	Créances financières
1931*	1 590 920.09	1 060 613.64	530 306.45	—	—	534 384.36	—	—
1932	13 660 187.12	6 960 361.55	6 699 825.57	—	—	6 675 100.69	—	—
1933	19 796 711.47	5 571 773.81	14 224 937.66	—	—	13 272 427.04	—	—
1934	16 589 440.14	3 708 338.43	8 943 132.05	439 337.09	3 498 632.57	9 224 672.80	415 379.43	3 498 632.57
1935	14 005 504.61	2 306 959.18	8 244 871.98	1 317 270.73	2 136 402.72	8 583 348.66	1 273 459.12	1 863 861.10
1936	28 358 948.23	6 154 535.46	15 691 608.40	2 828 117.40	3 684 686.58	11 831 622.53	2 213 510.68	2 282 833.33
1937	32 606 839.18	14 061 826.60	12 950 543.43	4 099 512.65	1 494 956.50	12 260 451.—	4 398 548.80	3 169 351.37
1938	22 759 622.06	5 066 863.25	14 187 536.34	3 505 222.47	—	11 746 704.59	2 008 604.04	—
1939	24 902 961.03	3 277 935.66	19 091 801.79	2 533 223.58	—	20 092 938.19	1 802 427.25	—
1940	47 531 489.41	18 866 567.01	25 143 631.59	3 521 290.81	—	23 409 077.56	1 846 175.70	—
1941	63 037 315.31	29 203 094.01	42 648 592.94	-3 814 371.63	—	35 539 478.91	440 364.28	—
1942	72 069 225.72	20 352 274.68	51 685 592.09	31 358.95	—	49 852 915.47	51 141.70	—
1943	97 716 273.52	26 142 068.96	71 574 488.91	284.35	—	72 488 879.77	11 066.70	—
1944	68 216 671.55	11 446 916.60	56 769 754.95	—	—	49 063 820.37	—	—
1945	3 747 721.70	8 689 502.14	-4 941 780.44	—	—	1 028 289.97	—	—
1946	28 076 108.07	6 507 267.52	21 568 840.55	—	—	12 146 596.93	—	—

*) à partir du 1er décembre 1931

BANQUE NATIONALE HONGROISE

Billets en circulation et couverture en 1929—1943 en millions de pengös:

Années	Billets en circulation	Encaisse-or	Devises et monnaies étrangères	Monnaies divisionnaires	Couverture
1929	500,6	162,7	39,0	7,9	
1930	469,1	162,6	33,6	10,1	43,8 %
1931	422,8	101,9	16,5	6,7	25,5 %
1932	352,7	96,6	13,6	10,5	13,8 %
1933	368,6	78,8	12,0	8,4	23,5 %
1934	381,4	78,9	20,3	9,7	24,9 %
1935	417,4	78,9	33,3	8,9	24,9 %
1936	436,4	84,0	42,4	6,2	24,0 %
1937	466,2	84,0	58,5	6,8	25,0 %
1938	863,4	124,0 *	96,5 **	17,0	25,0 %
1939	974,8	124,0	77,3	8,8	20,47 %
1940	1386,6	124,0	34,5	9,0	11,39 %
1941	1948,0	100,0	17,5	19,9	5,9 %
1942	2958,3	100,0	2,0	15,3	3,51 %
1943	4391,7	100,0	3,6	18,0	2,36 %

* réévaluation

** augmentation par le transfert de sommes figurant jusqu'ici au compte «autres actifs»

(Remarque: Les annexes II à V se basent sur les Rapports Annuels de la Banque Nationale de Hongrie)

Recettes en devises de la Banque Nationale de Hongrie
(en millions de pengös)

Recettes directes de la Banque Nationale					Autres recettes contrôlées par la Banque Nationale
Années	Total	Total	Provenant de l'exportation :		
			En devises librement convertibles	Provenant des clearings	
1932	193	164		94 = 57 %	
1933	232	218	25	147 = 67,5 %	105
1934	259	243	37	192 = 79 %	86
1935	324	292	53	210 = 71,8 %	95
1936	410	358			150
1937	541	471	137		161
1938	508	435	132		124
1939	578	520	166		97
1940	654	585	150		94
1941	851	762	110		144
1942	1375		119		141
1943	1697		156		189

Annexe IV

Les dépenses en devises de la Banque Nationale de Hongrie
(en millions de pengös)

Années	Dépenses effectuées directement par la Banque Nationale				Autres dépenses effectuées sous le contrôle d. l. Ban- que Nationale
	Total	pour importations	pour des autres buts	en devises librement convertibles	
1932	198	123	75		
1933	230	176	54		
1934	256	207	49		
1935	295	236	59		
1936	381	320	61		124
1937	493	419	74		125
1938	504	432	72	205	140
1939	625	566	59	231	104
1940	731	664	69	189	92
1941	813	757	67	114	97
1942	1360			123	121
1943	1733			156	186

Versements en devises aux créanciers étrangers à titre financier de 1938 à 1943
(en millions de pengös)

Années	Total	Effectués par la Caisse des Créances Etrangères				Effectués par la Banque Nationale de Hongrie			Effectués vers les pays de clearing			
		Total	Intérêts	Dividendes	Amortis- sements	Total	Intérêts	Amortis- sements	Total	Intérêts	Divi- dendes	Amortis- sements
1938	55	33	13	—	20	13		4	9			
1939	62	37	14	5	18	13		5	12		7	
1940	64	21	9	2	10	33	7	26	10		6	
1941	50	14	9		5	17	3	14	19		5	
1942	211	12	6	1	5	9	3	6	190	4	10	176
1943	105	22	7	1	14	7	2	5	76	4	10	62

Annexe VI

Le commerce extérieur de la Hongrie de 1924 à 1943
(en millions de pengös)

Années	Importations	Exportations	Excédent de l'importation (—)	Excédent de l'exportation (+)
1924	815	667	148	
1925	865	848	17	
1926	941	876	64	
1927	1182	808	374	
1928	1211	826	385	
1929	1063	1038	25	
1930	823	911		88
1931	539	570		31
1932	329	335		6
1933	313	391		78
1934	345	404		59
1935	402	451		49
1936	436	504		68
1937	484	588		104
1938	410	522		112
1939	490	604		114
1940	603	515	88	
1941	740	797		57
1942	923	1144		221
1943	1147	1288		141

Commerce extérieur de la Suisse de 1913 à 1945
(en millions de francs)

Années	Importation	Exportation	Excédent d'importation
1913	1,920	1,376	544
1914	1,478	1,187	291
1915	1,680	1,670	10
1916	2,378	2,448	—70
1917	2,405	2,323	82
1918	2,401	1,963	438
1919	3,533	3,298	235
1920	4,243	3,277	966
1921	2,296	1,764	532
1922	1,914	1,689	225
1923	2,243	1,717	527
1924	2,504	2,009	495
1925	2,634	2,030	604
1926	2,415	1,826	589
1927	2,547	2,018	529
1928	2,719	2,133	586
1929	2,731	2,098	633
1930	2,563	1,762	801
1931	2,251	1,349	902
1932	1,763	801	962
1933	1,595	853	742
1934	1,434	844	590
1935	1,283	795	488
1936	1,266	882	384
1937	1,807	1,286	521
1938	1,607	1,317	290
1939	1,889	1,298	592
1940	1,854	1,316	538
1941	2,024	1,463	561
1942	2,049	1,572	477
1943	1,727	1,629	98
1944	1,186	1,132	54
1945	1,225	1,474	248
1946	2,421	1,874	547

Importations et exportations de la Suisse dans la relation avec la Hongrie de 1920 à 1945
(en millions de francs)

Années	1920		1921		1922		1923		1924		1925		1926		1927		1928	
	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.
Denrées alimentaires																		
Matières premières																		
Produits fabriqués																		
<i>Total</i>	4,6	8,6	1,5	8,5	12,5	8,8	31,0	9,9	15,3	20,8	19,8	15,4	29,1	17,8	23,2	22,6	19,0	19,4
Excédent en faveur de la Hongrie	-4,0		6,5		3,7		21,2		-5,5		4,4		11,3		0,6		-0,4	
Années	1929		1930		1931		1932		1933		1934		1935		1936		1937	
	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.
Denrées alimentaires	26,2	0,5	30,2	0,3	29,3	0,2	11,5	—	21,0	—	19,5	—	13,7	—	31,8	—	32,7	—
Matières premières	6,9	1,8	7,6	1,9	7,9	1,7	2,9	1,0	1,2	0,3	1,7	1,2	2,2	2,2	2,2	1,9	2,7	2,9
Produits fabriqués	3,8	14,9	3,7	11,4	2,3	7,6	2,1	8,0	1,8	5,6	1,5	6,1	1,5	8,4	1,8	7,4	2,8	9,4
<i>Total</i>	39,9	17,2	41,5	13,6	39,5	9,5	16,5	9,0	24,0	5,9	22,7	7,3	17,4	10,6	35,8	9,3	38,2	12,3
Excédent en faveur de la Hongrie	19,7	27,9			30,0		7,5		18,1		15,4		6,3		26,5		25,9	
Années	1938		1939		1940		1941		1942		1943		1944		1945		1946	
	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.	Exp.
Denrées alimentaires	19,5	—	25,3	—														
Matières premières	2,4	2,5	3,8	2,9														
Produits fabriqués	3,8	12,7	5,1	17,8														
<i>Total</i>	25,7	15,2	34,2	20,7	48,5	24,4	65,3	28,8	67,1	48,0	105,5	74,0	73,1	35,9				
Excédent en faveur de la Hongrie	10,5		13,5		24,1		36,5		19,1		31,5		37,2					

Annexe IX

Postes remarquables des importations d'origine hongroise (en millions de francs suisses)

Années	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	45
Blé	2,5	0,3	1,4	11,7	3,2	3,7	0,8	6,6	10,9	9,3	21,0	20,5	9,5	13,2				13,9	16,0	
Orge	0,8	2,2	0,3	6,6	2,0	0,1	2,1	4,3	0,5	—	—	0,4	0,2	0,3				—	—	
Malt	0,8	0,7	0,7	1,4	1,8	2,4	1,4	1,9	1,4	1,0	1,2	1,7	2,7	2,7				—	—	
Sucre	0,2	0,6	1,7	1,4	1,4	1,2	0,4	1,5	2,6	1,5	1,8	1,3	0,8	—				5,5	1,3	
Volaille							0,3	0,2	0,1	0,1	0,3	0,2	0,4	0,3				2,3	1,0	
Vin			0,2	1,1	1,4	3,4	2,4	3,3	2,3	0,5	0,8	2,2	2,7	1,2				13,6	0,6	
Chevaux	0,7	1,3	2,3	2,0	2,8	3,9	1,3	0,4	0,4	0,6	0,7	1,0	0,2	0,4				2,1	1,1	
Bétail de boucherie	13,6	7,0	2,6	—	14,2	14,9	0,9	—	—	—	1,6	2,2	0,3	—				—	—	
Paille	—	0,3	1,2	1,8	1,4	0,6	0,4	0,4	0,9	1,3	1,1	1,0	1,4	2,2				—	—	
Alcool	0,8	1,6	1,9	2,7	2,4	1,2	0,6	0,3	0,2	—	—	0,2	—	—				—	—	
Appareils de radio							0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2				1,2	0,7	
Fèves, pois														1,8				4,7	3,6	
Légumes														0,6				1,2	0,6	

Annexe X

Postes remarquables des exportations suisses à destination de la Hongrie (en millions de francs suisses)

Années	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	45
Bétail	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,3	0,2				0,8	—	
Chiffons pour papier							0,2	0,1	0,3	0,2	0,4	0,8	0,9	0,9				0,7	0,7	
Déchets de coton							0	0	0,4	0,3	0,6	0,7	0,6	0,9				—	—	
Fils de coton	1,5	1,8	1,1	1,7	1,2	0,6	0,9	0,5	0,4	0,5	0,9	0,8	0,9	1,1				0,3	—	
Tissus de coton	5,0	4,7	3,3	2,4	1,7	1,1	0,8	—	0,5	0,5	0,7	0,7	0,8	1,4				2,9	1,9	
Soie artificielle			0,5	0,3	0,5	0,5	1,2	0,4	0,3	1,0	0,1	0,4	1,0	1,0				4,4	2,5	
Soie naturelle	0,3	0,4	0,4	0,4	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3				0,4	0,4	
Tissus de soie	2,6	4,1	1,9	0,9	0,4	0,2	—	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3	0,6	0,8				14,7	4,8	
Machines et pièces de machines	1,2	1,9	2,2	1,5	1,5	0,4	0,7	0,6	0,9	1,2	1,3	1,3	1,7	2,5				19,2	6,3	
Montres	2,2	2,6	2,9	2,4	1,7	0,8	0,5	0,7	1,1	1,5	1,5	2,0	2,4	3,4				4,4	3,4	
Produits pharmaceutiques	0,2	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,5				5,2	2,8	
Couleurs d'aniline	0,2	0,4	0,5	0,6	0,8	0,6	0,9	1,0	1,0	1,3	1,0	1,3	1,5	2,3				4,5	3,8	

Annexe XI

Les accords hungaro-suisses sur la livraison de blé

I. 10 août 1933 50 000 tonnes Blé Theiss et/ou transdanubien

80/81 kg. à l'hectolitre pour le blé Theiss

78/79 kg. à l'hectolitre pour le blé transdanubien.

Le *prix de base* franco Buchs transit, chargé en vrac, est fixé comme suit:

du prix du jour selon les cotations de la Bourse de grains de Rotterdam pour blé Manitoba II atlantic, caf Rotterdam/Anvers, embarquement prompt, *est déduit*

Frs. —.85 par % kg. pour moins-value
et *ajouté*

Frs. 1.40 frais de transport jusqu' à Bâle transit.

Au prix obtenu ainsi est *ajouté* en outre

Frs. 2.60 *prix-supplément* pour le blé Theiss
ou

Frs. 2.10 *prix-supplément* pour le blé transdanubien.

II. 11.déc. 1933 20 000 tonnes blé hongrois

Le *prix de base* franco Buchs transit, en vrac, est également calculé sur la base des cotations de la Bourse de grains de Rotterdam pour Manitoba II atl. caf Anvers/Rotterdam plus frs. 1.40 frais de transport jusqu'à Bâle transit, plus un *supplément* de Fr. 1.— par 100 kg. Autres conditions comme pour la convention No. I.

III. 19 févr. 1934 25 000 tonnes blé hongrois Theiss et/ou transdanubien

80/81 kg. à l'hectolitre.

Le *prix de base* franco Buchs transit, en vrac, est le prix du jour selon la cotation de la Bourse de Grains de Rotterdam pour Manitoba II atl., embarquement prompt, caf Rotterdam/Anvers, plus Fr. 1.40 frais de transport jusqu'à Bâle transit moins frs. —.15 pour moins-value.

IV. 31 août 1934 10 000 tonnes de blé hongrois Theiss et/ou transdanubien

80/81 kg. à l'hectolitre.

Prix et conditions comme pour la convention No. III à l'exception des frais de transport Rotterdam-Bâle transit, qui sont calculés à Fr. 1.60 au lieu de Fr. 1.40 par % kg.

V. 3 mai 1935 10 000 tonnes blé hong. Theiss et/ou transdan. 80/81 kg.

Prix Frs. 12.— les 100 kg. en vrac, franco Buchs transit, plus un profit raisonnable pour l'importateur. Pour livraisons sur échantillon le prix est à fixer entre le vendeur et l'acheteur.

VI. 21 mai 1935 10 000 tonnes blé hongrois

Même conditions comme pour la convention No. V du 3 mai 1935.

VII. 16 août 1935, 27 juillet 1935 60 000 tonnes blé hongr. Theiss et/ou transdan. 80/81 kg.

Frs. 11.50 les 100 kg. en vrac, franco Buchs transit. Pour blés sur échantillon le prix est à fixer entre le vendeur et l'acheteur.

VIII. 14 mai 1936 40 000 tonnes blé hongr. Theiss et ou/ transdan. 80/81 kg.

Prix Frs. 12.— les 100 kg. en vrac, parité franco Buchs transit, pour des livraisons par rail.

Pour des livraisons par bateau le prix caf. Anvers/Rotterdam et/ou Gênes/Marseille et/ou fob Braila est à fixer entre vendeur et acheteur, en se basant sur les prix de blés de valeur analogue parité Buchs transit.

VIII. 2ème tranche 8 juin 1936 20 000 t. blé hongr. Theiss et/ou transdan. 80/81 kg.

prix et conditions analogues comme pour la contention VIII du 14 mai 1936.

IX. 23 juillet 1936 150 000 t. blé hongr. Theiss et/ou transdan. 80/81 kg.

42 500 t. I. tranche

40 000 t. II. "

27 500 t. III. "

40 000 t. IV. "

Pour la marchandise expédiée par chemin de fer le prix est de Frs. 13.— les 100 kg. en vrac, franco Buchs transit, plus un profit raisonnable pour l'importateur.

Pour le blé transporté par bateaux le prix caf Anvers/Rotterdam et/ou Gênes/Marseille et/ou fob Braila est à convenir entre vendeur et acheteur en se basant sur la parité du prix fixé franco Buchs.

Pour la tranche II le prix est fixé Frs. 18.— parité franco Buchs transit en vrac.

Pour la tranche III le prix est de Frs. 21.65 les 100 kg. en vrac, franco Buchs transit pour de la marchandise faq (qualité marchande). Il est interdit de payer des suppléments de prix. Pour du blé sur échantillons seulement la plus-value effective contre du blé faq peut être demandée.

Pour la tranche IV. a. de 10 000 tonnes le prix est fixé à Frs. 23.75 les 100 kg. en vrac, parité Buchs transit. Le poids à l'hectolitre pour le blé faq est réduit à 79 kg.

La tranche IV. b. de 30 000 tonnes est livrée aux mêmes conditions que la tranche IV a.

X. 2 sept. 1937 25 000 t. blé hongr. Theiss et/ou transdan. 80 kg.

Prix Frs. 20.60 les 100 kg. en vrac, parité franco Buchs transit, pour expéditions par chemin de fer

Pour le blé expédié par bateau le prix caf Anvers/Rotterdam et/ou Gênes/Marseille et/ou fob Braila/Hambourg est à convenir entre vendeur et acheteur sur la parité du prix fixé franco Buchs.

XI. 21 déc. 1937 (1ère tranche) 25 000 t. blé hongr. Theiss et/ou transdan. 80 kg.
Prix Frs. 20.50 les 100 kg. en vrac, parité franco Buchs transit.
Ces 25 000 tonnes sont à livrer exclusivement par chemin de fer.

XII. 23 juillet 1938 30 000 t. blé hongr. Theiss et/ou transdan. 80 kg.
Prix Frs. 15.25 les 100 kg. en vrac, parité franco Buchs transit.
Pour le blé expédié par bateau le prix caf Anvers/Rotterdam et/ou Gênes/Marseille et/ou fob Braila/Galatz/Constantza/Hambourg est à convenir entre vendeur et acheteur sur la parité du prix fixé franco Buchs transit.

XIII./XIV. 3 févr. 1939 30 000 t. blé hongr. Theiss et/ou transdan. 80 kg.
Frs. 11.60 les 100 kg. en vrac, parité franco Buchs transit.
Pour marchandise par bateau, conditions comme pour la convention XII.

XV. 5 juillet 1939 (Tranche I) 20 000 t. blé hongr. Theiss et/ou transdan. 80 kg.
(13 300 t. première tranche, plus
6 700 t. avance sur la deuxième tranche qui était prévue à 17 000 t.)
Frs. 11.15 pour qualité faq.
Frs. 11.40 pour *qualité standard*
les 100 kg. en vrac franco Buchs transit.
Livraisons par bateau comme Convention XII.

— 14 sept. 1939 10 000 t. blé hongrois, qualité marchande, 80 kg.
Frs. 13.50 les 100 kg. en vrac franco Buchs transit (*allocation en dehors de la convention XV*).

XV. 24 août 1939 (Tranche II) 10 300 tonnes
Prix Frs. 10.50 resp. Frs. 10.75, autres conditions identiques avec tranche I.

XV. 19 oct. 1939 (Tranche III) 20 000 tonnes
Prix Frs. 15.25 resp. Frs. 15.50, autres conditions identiques avec tranche I.

XV. 4 janv. 1940 (Tranche IV) 25 000 tonnes.
Prix Frs. 16.75 resp. Frs. 17.—, autres conditions identiques avec tranche I.

XV. 6 mai 1940 (Tranche V) 25 000 tonnes.
Prix Frs. 22.25 resp. Frs. 22.50, autres conditions identiques avec tranche I.

20 août/1 sept. 1943

Vendeur: Futura Budapest

Acheteur: Administration Fédérale des Blés, Berne.

30 000 t. blé hongrois faq 80 kg. 2‰ corps étr.

Frs. 55.— franco Buchs transit, en vrac.

20 oct. 1943

Vendeur: Futura Budapest

Acheteur: Administration Fédérale des Blés, Berne.

25 000 t. blé hongrois faq 80 kg. 2‰

Frs. 52.50 franco Buchs transit, en vrac.

20 oct. 1943

Vendeur: Futura Budapest

Acheteur: Administration Fédérale des Blés, Berne.

5 000 t. seigle hongrois 71 kg. 2‰

Frs. 48.— franco Buchs transit, en vrac.

Annexe XII

Importations de blé et les

Années	Total des importations			CANADA			ARGENTINE		
	wagons (10 t)	millions de frs.	valeur moyenne par quintal en francs	wagons (10 t)	%	millions de frs.	wagons (10 t)	%	millions de frs.
1913	52 923	129,2	24,41	8 033			3 296		
1925	40 838	147,8	36,18	20 708					
1926	43 834	145,9	33,28			99,1	3 433		
1927	45 258	149,1	32,95	24 672		83,6	—		8,4
1928	45 814	149,8	30,95	28 523		90,8	4 092		12,1
1929	46 673	134,7	28,86	24 699		72,7	9 741		27,5
1930	47 984	119,4	24,88	24 652		63,6	4 758		12,6
1931	55 803	88,1	15,79	23 620		40,5	5 123		7,9
1932	52 139	70,6	13,53	27 453		38,3	11 832		15,8
1933	50 978	62,7	12,30	24 031	47,1	31	14 293	28	16,9
1934	46 100	52,9	11,47	8 688	18,9	11,1	20 289	44	22,9
1935	48 011	54,2	11,29	5 736	12	7,2	21 931	46	24,4
1936	46 394	66,7	14,39	15 621	33,7	23,5	5 155	11	7,4
1937	43 869	99,5	22,68	6 842	15,6	16,3	11 187	25,5	26,5
1938	45 877	82,3	17,93	10 663	23,2	19,0	5 573	12,1	10,7
1939*	45 305	66,8	14,75	14 838	32,7	23,4	10 625	23,4	15,8
1940	37 075	73,1	19,71	7 800	21	16,0	20 509	55,4	39,4
1941	22 571	105,5	46,75	3 561	15,9	16,0	5 598	24,7	26,8
1942	38 807	179,3	46,21	2 668	6,9	11,5	671	1,7	3,7
1943	24 816	115,2	46,42	17,261	69,6	79,4	724	3,0	2,9
1944	7 654	38,3	50,09	2 798	36,5	13,7	1 675	21,9	7,8
1945	16 874	86,9	51,47	16 408	97,3	84,5	432	2,5	2,2

* depuis 1939 sans de blé dénaturé

[illegible]

Annexe XIII

Liste

des obligations et des lettres de gage hongroises,

libellées en monnaies étrangères, dont le service fut réglé par l'accord de Londres (1937) et par l'accord financier hungaro-suisse de décembre 1940.

I. Municipalités.

Ville de Budapest, obligations 4% 1910 libellées en livres sterling.
Ville de Budapest, emprunt 4% 1911 libellé en francs français.
Ville de Budapest, emprunt 4½% 1914 libellé alternativement en couronnes, Reichsmark, livres sterling, francs et florins hollandais.
Ville de Budapest, emprunt 1927 obligations or 6%, libellées en dollars.
Villes hongroises, emprunt consolidé 7½% 1925, obligations or 1925, en dollars.
Villes hongroises, emprunt consolidé 7%, obligations or 1926, en dollars.
Comitats de Hongrie, obligations 7½% libellées en livres sterling, Série A.
Comitats de Hongrie, obligations 6% libellées en livres sterling, Série B.

II. Corporations ecclésiastiques.

Paroisse de St-Antoine de Padoue Békéscsaba, obligations 8% libellées en florins hollandais,
Ordre des Religieuses du Rédempteur Divin, obligations 8% libellées en florins hollandais.
Ordre des Chanoines de Prémontré de Jaszovar, obligations 8% libellées en florins hollandais.
Ordre hongrois du Carmel, obligations 8% libellées en florins hollandais.
Fonds hongrois catholique de religion, obligations 7% libellées en florins hollandais.
Ordre des Ursulines, obligations 8% libellées en florins hollandais.

III. Banques.

Banque Britannique et Hongroise Société Anonyme, lettres de gage or 7½% 35 années libellées en livres sterling.
Banque Britannique et Hongroise Société Anonyme, lettres de gage or 7½% 35 ans libellées en dollar.
Caisse d'Epargne de la Cité Société Anonyme Budapest, lettres de gage or 7½% 35 années libellées en livres sterling.
Caisse d'Epargne de la Cité Société Anonyme Budapest, lettres de gage or 7% 25 années libellées en dollars.
Caisse d'Epargne Communale de la Ville de Budapest Société Anonyme, lettres de gage 7½% Série «A» libellées en livres sterling.
Institut d'Crédit Financier des Petits Propriétaires, obligations foncières or de l'année 1928 7% libellées en dollars.
Institut de Crédit Foncier des Petits Propriétaires, obligations foncières 7% libellées en dollars.

- Banque Générale de Crédit Hongrois, 7% lettres de gage or libellées en doll.
- Banque Générale de Crédit Hongrois, 7¹/₂% lettres de gage or libellées en dollars.
- Caisse Générale d'Epargne Hongroise Société Anonyme, 7¹/₂% lettres de gage libellées en livres sterling.
- Caisse Générale d'Epargne Hongroise Société Anonyme, 7¹/₂% lettres de gage libellées en dollars.
- Crédit Foncier de Hongrie, lettres de gage 7¹/₂%, Série «A» libellées en livres sterling.
- Crédit Foncier de Hongrie, lettres de gage 7¹/₂%, Série «B» libellées en livres sterling.
- Crédit Foncier de Hongrie, lettres de gage 7¹/₂%, Série «A» libellées en dollars.
- Crédit Foncier de Hongrie, lettres de gage 7¹/₂%, Série «B» libellées en dollars.
- Association des Instituts Hongrois de Crédit Foncier, lettres de gage or 7¹/₂% 35 années libellées en dollars.
- Banque Hongroise d'Escompte et de Change, lettres de gage 7¹/₂% libellées en dollars,
- Banque Hongroise-Italienne Société Anonyme, lettres de gage 7¹/₂%, Série «A» libellées en livres sterling,
- Banque Hongroise-Italienne Société Anonyme, lettres de gage 7¹/₂%, Séries «A-B» libellées en dollars,
- Banque Hongroise-Italienne Société Anonyme, lettres de gage 7¹/₂%, Série «A» libellées en dollars,
- Banque Hongroise-Italienne Société Anonyme, lettres de gage or 7¹/₂%, 35 années, Séries «A-C», libellées en dollars,
- Caisse d'Epargne Centrale de Hongrie, lettres de gage or 7¹/₂%, Série «A» libellées en livres sterling,
- Caisse d'Epargne Centrale de Hongrie, lettres de gage or 7¹/₂%, Série «A» libellées en dollars,
- Caisse d'Epargne Centrale de Hongrie, lettres de gage or 7¹/₂%, Série «B» libellées en dollars,
- Première Union de Caisse d'Epargne Nationale de Pest, lettres de gage 7¹/₂% libellées en dollars,
- Première Union de Caisse d'Epargne Nationale de Pest, lettres de gage 7% de l'année 1931 libellées en francs suisses,
- Banque Commerciale Hongroise de Pest, lettres de gage 7%, libellées en dollars,
- Banque Commerciale Hongroise de Pest, lettres de gage 7¹/₂%, libellées en dollars,
- Banque Commerciale Hongroise de Pest, lettres de gage 7% de l'année 1930, libellées en francs suisses,
- Caisse d'Epargne de la Cité Société Anonyme, obligations or communales 7¹/₂%, 35 années, libellées en livres sterling,
- Banque Hongroise d'Escompte et de Change, obligations or communales 7%. 35 années, libellées en dollars,
- Banque Hongroise-Italienne Société Anonyme, obligations communales 7¹/₂%, libellées en dollars,
- Banque Commerciale de Pest, obligations communales 6¹/₂%, Série «A», libellées en livres sterling,
- Société centrale de crédit mutuel de Hongrie, obligations or 7%, Série «A», libellées en dollars,
- Institut National Hongrois pour le Crédit Hypothécaire Industriel Société

- Anonyme, obligations or 7 %, Série «A», libellées en dollars,
Société coopérative hongroise des Instituts Hypothécaires, lettres de gage 7 %, libellées en dollars,
Société coopérative des Instituts Financiers Hongrois, pour l'Emission des lettres de gage, lettres de gage 7 1/2 %, libellées en dollars,
Banque Commerciale Hongroise de Pest, obligations communales 4 % 1911. libellées en francs français,
Banque Commerciale Hongroise de Pest, obligations communales 3 1/2 % 1903, libellées en francs français.

IV. Entreprises industrielles

- Samuel F. Goldberger et Fils Société Anonyme, obligations 7 1/2 %, libellées en livres sterling,
Société Anonyme Générale Hongroise de Charbonnages, emprunt privilégié hypothécaire de 4 1/2 % obligations libellées en francs or,
Société Anonyme Hongroise d'Electricité Transdanubienne, obligations 6 1/2 %, Série «B», libellées en livres sterling,
Société réunie de Forges de Rimamurany et de Salgotarjan, obligations or 7 % 30 années, libellées en dollars.

Bibliographie

- Bachmann G.*: Die Schweiz als internationales Finanzzentrum, in «Die Schweiz, ein nationales Jahrbuch, 1931», Zürich 1930.
- Bissig Benno*: Die schweizerische Verrechnungsstelle, Zürich 1942.
- Böhi Hans*: Die Schweiz im welt- und binnenwirtschaftlichen Konjunkturverlauf, «Die Schweiz als Kleinstaat in der Weltwirtschaft», St. Gallen 1945.
- Bosshardt Alfred*: Die Schweiz im Kampf mit dem Protektionismus der Grossmächte («Die Schweiz als Kleinstaat in der Weltwirtschaft»), St. Gallen 1945.
- Burki Jean*: L'influence des accords de clearing sur le commerce extérieur de la Suisse. Thèse de Neuchâtel, Montreux 1942.
- Das Devisenrecht Europas*, Basel 1941.
Schweiz: von Dr. Hugo Frey
Ungarn: von Klug und Meznerics, Budapest 1941.
- Die Schweiz als Kleinstaat in der Weltwirtschaft*, St. Gallen 1945.
- Die Volkswirtschaft*, 1946, Heft 1.
Der schweizerische Aussenhandel unter den Einwirkungen des Krieges 1939—1945.
- Engeler Heinz*: Die rechtliche Behandlung privater Kompensationsgeschäfte des zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehrs, Aarau 1941.
- Enquête sur les accords de clearings* (Publication de la Société des Nations, Genève 1935).
- Entscheidungen des schweiz. Bundesgerichtes 1931—1946.*
- Feisst Ernst*: Comment la Suisse a-t-elle résolu le problème de son alimentation de guerre, Berne 1945.
- Festgabe für Gottlieb Bachmann*: Geld- und Creditsystem der Schweiz, Zürich 1944.
- Feuille fédérale*, Années 1929—1946.
- Frey Hugo*: Das Clearing- und Devisenrecht der Schweiz, Basel 1941.
- Fouchet Paul*: Les accords de clearing, Paris 1936.
- Geiser André*: Die Kompensation als Mittel der Aussenhandelspolitik unter besonderer Berücksichtigung der Schweiz, Zürich 1939.
- Gelpke A.*: Clearing und Devisen, Zürich 1940.
- Gsell Emil*: Volkswohlstand und Lebenshaltung der Schweiz (in: «Die Schweiz als Kleinstaat in der Weltwirtschaft»), St. Gallen 1945.
- Hotz J.*: Clearing und Aussenhandel (in der Festgabe für Gottlieb Bachmann), Zürich 1944.
- Hug Walter*: Das Clearingrecht und seine Einwirkungen auf die vertraglichen Schuldverhältnisse, Basel 1936.
- Jaccard G.*: De l'indincence juridique du clearing, Zürich 1934.
- Jaberg Paul*: Les placements à l'étranger et les banques, Zürich 1927.
- Jahresberichte der Genossenschaft zur Förderung des schweiz.-ung. Warenverkehrs «Gesuwa»*,
— der Getreide-Börse, Zürich,
— des Vorortes des schweiz. Handels- und Industrievereins, Zürich (über Handel und Industrie)

- Karmin Doris*: La politique commerciale suisse de 1932 à 1939, Genève 1944.
- Keller Theo*: Das Kapital in der schweizerischen Wirtschaft (in: «Die Schweiz als Kleinstaat in der Weltwirtschaft»), St. Gallen 1945.
- Klug und Meznerics*: Devisenbewirtschaftung in Ungarn, Budapest 1941.
- Langmann J.*: Der schweizerische Kapitalexport, in «Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft», Jahrg. 1916, S. 395.
- Layton-Bericht*: Das Basler Gutachten über die deutsche Wirtschaftskrise, Frankfurt a. M. 1931.
- Le financement de l'exportation*, l'édition de l'Office suisse d'expansion commerciale. Rapport spécial. Série B, No. 38.
- Le peuple suisse et son économie*, Edité par le Redressement National, Zürich-Genf 1945.
- La vie économique de la Hongrie sous la domination allemande*. Edition «Nouvelle Hongrie», Budapest 1946.
- Mettler Hans*: Die Clearingzahlung, Aarau 1936.
- Meyer J. A.*: Die deutschen Kredit-Stillhalteabkommen.
- Neue Zürcher Zeitung*: Handelsteil 1932—1946.
- Rappard William E.*: La Suisse et le marché du monde (in: «Die Schweiz als Kleinstaat in der Weltwirtschaft»), St. Gallen 1945.
- Rosset Paul René*: Les accords de clearing et les obligations contractuelles. Lausanne et Bâle 1936,
- Les accords de clearing, Mercure, Zürich, 17. 6. 1938.
- Rapports du Conseil Fédéral* sur les mesures de défense économique contre l'étranger,
- de gestion du Conseil Fédéral,
- de l'Association Suisse des Banquiers,
- de la Banque Nationale de Hongrie,
- de la Banque Nationale Suisse.
- Recueil officiel des lois fédérales*. Années 1929—1945.
- Röpke Wilhelm*: Die Lehre von der Wirtschaft, Zürich 1943.
- Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, Zürich 1942.
- Ruedin Louis*: Les avances bancaires sur les créances en clearing, Thèse, Lausanne 1945.
- Rüttimann F.*: Eingriffe des Clearingrechts in die Vertragsfreiheit, St. Gallen 1944.
- Rutishauser H.*: Clearing- und Kompensationsverkehr, Zürich 1943.
- Statistique du commerce extérieur de la Suisse* (Tableaux publiés par la direction générale des douanes fédérales).
- Annuaire statistique de la Hongrie*.
- Annuaire statistique de la Suisse*. Rapport annuel I et II.
- Schaad Hans*: Die Schweiz im internationalen Clearingverkehr, Zürich 1943.
- Société de Banque Suisse*: Bulletin No. 4 de juillet 1936 et No. 2 de juillet 1946.
- Tarnoczy L.*: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft der schweizerisch-ungarischen Handelsbeziehungen, Basel 1945.
- Ungarisches Wirtschaftsjahrbuch* (1929—1943) édité par Dr. G. Gratz, Budapest.
- Vannini*: Der zwischenstaatliche Clearingverkehr der Schweiz in den Jahren 1931—1939. Dissertation, Affoltern 1943.
- Vieli P.*: Das Rechtssystem der Clearingverträge, Zürich 1934.

